



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport

Kommunens ansvar som barnehagemyndighet

Våler kommune 2022





Sammendrag

Vi gjennomfører tilsyn med Våler kommune. Temaet for tilsynet er kommunens ansvar som barnehagemyndighet. Det overordnede formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen 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 ikke uttalt seg innen fristen. Vi har konstatert at kommunen ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting. Barnehagemyndigheten i Vålerkommune skal påse og sikre at barnehagene i kommunen drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven §§ 10 og 53.

Kommunen har rettefrist til 30. august 2022.



Innholdsfortegnelse

| | |
|---|----|
| Sammendrag | 2 |
| 1 Innledning | 4 |
| 1.1 Kort om Våler kommune | 4 |
| 1.2 Tema for tilsynet..... | 5 |
| 1.3 Om gjennomføringen av tilsynet..... | 5 |
| 2 Kommunen som barnehagemyndighet | 6 |
| 2.1 Risikovurderinger | 6 |
| 2.1.1 Har barnehagemyndigheten oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven? | 6 |
| 2.1.2 Har barnehagemyndigheten tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven? | 7 |
| 2.1.3 Bruker barnehagemyndigheten denne kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behovet for veiledning og tilsyn? | 8 |
| 2.1.4 Er barnehagemyndighetens risikovurderinger basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven? | 10 |
| 2.1.5 Gjennomfører barnehagemyndigheten veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger? | 11 |
| 2.2 Veiledning..... | 13 |
| 2.2.1 Bruker barnehagemyndigheten veiledning som virkemiddel for å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeierne? | 13 |
| 2.2.2 Er barnehagemyndighetens veiledning basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven? | 14 |
| 2.3 Gjennomføring av tilsyn | 14 |
| 2.3.1 Bruker barnehagemyndigheten tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeier? | 14 |
| 2.3.2 Krav til barnehagemyndigheten ved gjennomføring av tilsyn | 15 |
| 2.4 Reaksjoner i tilsyn | 17 |
| 2.5 Vedtak i tilsyn..... | 17 |
| 3 Statsforvalterens reaksjoner..... | 19 |
| 3.1 Pålegg om retting | 19 |
| 3.2 Oppfølging av påleggene..... | 19 |
| 4 Kommunen har rett til å klage..... | 19 |



1 Innledning

Statsforvalteren fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 54. Reglene for statlig tilsyn er hjemlet i kommuneloven kapittel 30.

I tilsynet 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 Våler kommune

Våler kommune ligger i landskapet Østfold i Viken fylke. Kommunen har ifølge tall fra SSB 5 913 innbyggere per 4. kvartal 2021.

I kommunen er det åtte barnehager hvorav fem er kommunale og tre er private. Av disse åtte barnehagene, er to familiebarnehager, en kommunal og en privat. SSB sitt tall for 2020, viser at 89,9 % av barn i barnehagealder har plass i barnehage. 66 % av disse har plass i kommunal barnehage. Netto driftsutgifter barnehager, per innbygger 1-5 år er kr 148 911 i Våler kommune. Våler kommune er i KOSTRA gruppe 1. Tilsvarende tall for denne gruppen er kr 166 432. For landet (uten Oslo) er tallet kr 168 389.¹

Kommunedirektøren er delegert myndighet fra kommunestyret. Det er kommunalsjef som utøver kommunedirektørens myndighet på sitt område. Det fremkommer av kommunens delegeringsreglement at for å ivareta rettssikkerhet og for å sikre legitimitet, er kommunens eierrolle i barnehagesektoren adskilt fra myndighetsrollen.

Rollen som barnehagemyndighet er delegert til kommunens controller og rapporterer direkte til kommunedirektøren. Risikovurderinger og tilsyn gjennomføres av controller i samarbeid med barnehagefaglig rådgiver. Fra januar 2022 veileder controller og barnehagefaglig rådgiver i fellesskap de private og kommunale barnehagene om regelverket.

Statsforvalteren ved tidligere Fylkesmannen i Østfold gjennomførte sist tilsyn med Våler kommune i 2016. Tilsynet var en del av Fylkesmannens samordnede tilsyn med Våler kommune etter barnehageloven og opplæringsloven. Tema for tilsynet var opplysningsplikten til barnevernstjenesten og kommunens ansvar for å påse at barnehagene drives i henhold til gjeldende regelverk på området. Fylkesmannen i Østfold avdekket ingen brudd på barnehagelovens område.

¹ KOSTRA nøkkeltall Våler – 2018 (Viken), Barnehager, oppdatert 15.06.2021



1.2 Tema for tilsynet

Temaet for dette tilsynet er barnehagemyndighetens plikt til å påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven § 10 første og femte ledd og § 53.

Under dette temaet kontrollerer vi:

- Om barnehagemyndigheten gjennomfører veiledning og tilsyn på en slik måte at dette fører til etterlevelse av regelverket i barnehagene.
- 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 Våler kommune i brev 26.01.2022. 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. RefLex er utfylt av barnehagefaglig rådgiver.

Vi har mottatt følgende dokumentasjon fra kommunen:

1. kommunens organisasjonskart
2. kommunens delegasjonsreglement
3. møteplaner og referater fra veiledningsaktiviteter overfor barnehagene i 2021 og 2022
4. barnehagemyndighetens tilsynsplan for 2021 og 2022
5. kommunens risikovurdering 2022
6. mal for barnehagemyndighetens tilsyn med barnehagene

Dokumentasjon vi ba om, men ikke har fått:

1. En redegjørelse av hvordan kommunen får informasjon og kunnskap om barnehagene og hvordan barnehagemyndigheten bruker denne kunnskapen til å vurdere behov for veiledning og tilsyn.
2. Barnehagemyndighetens tilsynsrapporter fra tilsyn med private og kommunale barnehager. Vi ba om tilsynsrapportene fra de tre siste tilsyn med kommunale barnehager, og tilsynsrapportene fra de tre siste tilsyn med private barnehager.



3. Tilsynsrapporter fra eventuelle uanmeldte tilsynsbesøk i 2021 og 2022, og dokumentasjon på barnehagemyndighetens oppfølging av eventuelle regelverksbrudd.

4. Barnehagemyndighetens vedtak om pålegg om retting/stenging etter barnehageloven § 53.

Statsforvalterens vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på den skriftlige dokumentasjonen fra Våler kommune og kommunens egenvurdering i RefLex.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen 18. mars 2022. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner.

2 Kommunen som barnehagemyndighet

Vi har vurdert barnehagemyndigheten plikt til å påse regelverksetterlevelse, jf. det rettslige grunnlaget knyttet til tilsynets tema. Dersom vi konkluderer med at barnehagemyndigheten ikke oppfyller kravene som ligger i det enkelte spørsmålet, er konklusjonen at barnehagemyndigheten ikke oppfyller sin forpliktelse til å påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven §§ 10 første og femte ledd og § 53.

2.1 Risikovurderinger

Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

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 barnehageloven § 10 første ledd, må barnehagemyndigheten ha oversikt over regelverket den veileder om og fører tilsyn med. Det er ikke nødvendig med detaljkunnskap om alle barnehageeierens 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 og vurderinger

I egenvurderingen i RefLex svarer Våler kommune at barnehagemyndigheten har utskrift av regelverket med kommentarer, at barnehagemyndigheten har tilgang til Lovdata Pro og at det abonneres på nyhetsvarsler fra overordnede myndigheter når det gjelder endringer og tolkninger av regelverket.

Etter vår vurdering er dette gode kilder for å holde seg oppdatert på regelverket og skaffe seg oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven. Kildene er videre av et format som er tilgjengelig for alle, ikke bare den enkelte ansatte.



Vår konklusjon

Barnehagemyndigheten har 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 og vurderinger

I egenvurderingen i RefLex svarer barnehagemyndigheten at den har månedlige møter med styrerne i de private og de kommunale barnehagene, der tema for møtene er barnehageloven, status for barnehagedriften, endringer i regelverket, utfordringer m.m.

Dette samsvarer med det som fremkommer av møtereferatene som er innsendt i forbindelse med tilsynet. Etter vår vurdering er dette en viktig kilde til regelmessig innhenting av informasjon om den enkelte barnehage.

Alle barnehager rapporterer via rapporteringsløsningen BASIL (Barnehage-statistikk-innrapporteringsløsning) og barnehagemyndigheten har årlig gjennomgang av rapporteringen.

Barnehagemyndigheten får også informasjon om barnehagene gjennom foreldreundersøkelser og henvendelser fra foreldre.

Både BASIL og foreldreundersøkelser gir god og viktig informasjon om den enkelte barnehages praksis.

I tillegg til dette er spesialpedagogene som er ansatt i kommunen, ute i arbeid i både de private og i de kommunale barnehagene, ifølge kommunens redegjørelse. Også dette bidrar til informasjon om barnehagenes praksis.

Statsforvalteren er av den oppfatning at samlet, gir dette barnehagemyndigheten mye kunnskap om hvordan barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven, og at denne kunnskapen er tilstrekkelig.

Vår konklusjon

Barnehagemyndigheten 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 behovet 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. barnehageloven § 10 første ledd.

Våre observasjoner og vurderinger

I egenvurderingen i RefLex svarer barnehagemyndigheten at den gjennomfører systematisk risikovurdering. Barnehagemyndigheten skriver at noen elementer i risikovurderingen vil medføre tilsyn mens andre vil medføre veiledning.

Statsforvalteren har fått oversendt kopi av et skjema som har tittelen «Risikovurdering barnehageloven med forskrifter – kopi av Excel». I skjemaet er det listet opp bestemmelser fra barnehageloven, §§ 24 til og med 38.

I vårt brev 26. januar 2022 ba vi om en redegjørelse av hvordan barnehagemyndigheten får informasjon og kunnskap om barnehagene og hvordan barnehagemyndigheten bruker denne kunnskapen til å vurdere behov for veiledning og tilsyn.

En slik redegjørelse har vi ikke mottatt, men i egenvurderingen i RefLex svarer barnehagemyndigheten at den har månedlige møter med styrerne i de private og de kommunale barnehagene, der tema for møtene er barnehageloven, status for barnehagedriften, endringer i regelverket, utfordringer m.m. Vi har derfor fått informasjon om hvordan barnehagemyndigheten får informasjon og kunnskap om barnehagene, men vi har ikke fått noen redegjørelse om hvordan barnehagemyndigheten bruker denne kunnskapen i sin risikovurdering for å vurdere behovet for veiledning og tilsyn.

I referatene fra barnehagemyndighetens møter med styrerne, ser vi at veiledning om regelverket er fast post på agendaen. Vi har ingen informasjon om hva som ligger til grunn for barnehagemyndighetens valg av tema for denne veiledningen. Vi kan heller ikke se at de utvalgte veiledningstemaene finnes igjen i kommunens risikovurderingsskjema.

Slik vi forstår kommunens risikoskjema på barnehagelovens område, viser det at kommunen vurderer størst risiko knyttet til §§ 27 og 30. Barnehageloven § 27 gjelder krav om norskferdigheter for å bli ansatt i barnehage og § 30 gjelder politiattest.



I barnehagemyndighetens tilsynsplan for 2022 er barnehageloven § 27 om norskferdigheter, satt opp som tema for tilsyn i alle barnehagene i kommunen. Det samme gjelder barnehageloven § 30 om politiattest.

I kolonnen for kommentarer i risikovurderingen knyttet til § 27, omtaler barnehagemyndigheten det forhold at ansatte som er brukt som vikarer, etter hvert har krav på fast ansettelse. Videre at det er sannsynlig at noen av disse ikke har tilstrekkelige språkferdigheter.

De ansattes kompetanse i å støtte barns språkutvikling gjennom lek, samspill og samtaler har stor betydning for hvilket barnehagetilbud barna får. For at barna skal kunne utvikle norskferdighetene sine i barnehagen, er det avgjørende at de ansatte har tilstrekkelig norskspråklig kompetanse. Dette er særlig viktig for minoritetsspråklige barn som ikke i like stor grad får erfaringer med å kommunisere på norsk hjemme.²

Statsforvalteren er enig i at manglende norskkompetanse hos de ansatte, er et forhold som kan utgjøre en risiko i barnehagen.

Som det fremkommer av det rettslige grunnlaget som er gjengitt innledningsvis under dette kontrollspørsmålet, må barnehagemyndigheten foreta løpende vurderinger både av sannsynlighet og av konsekvenser for brudd på barnehageeiers plikter, på bakgrunn av informasjon om regelverksetterlevelse i den enkelte barnehage og samlet for alle barnehagene.

Selv om manglende norskkompetanse hos ansatte i barnehagen, utgjør en risikofaktor, og kommunen viser til at vikarer etter hvert kan ha krav på fast ansettelse, kan ikke vi ut fra kommunens risikovurdering, se i hvilke barnehager det eventuelt er sannsynlig med brudd på bestemmelsen om norskferdigheter. Heller ikke kan vi se at det skal være sannsynlig med brudd på bestemmelsen i alle kommunens barnehager.

At barnehagemyndigheten i sin tilsynsplan har bestemt at det skal føres tilsyn med de samme temaene i alle kommunens barnehager i løpet av 2022, tilsier etter vår vurdering at barnehagemyndigheten ikke bruker kunnskapen den har om hvordan den enkelte barnehageeier oppfyller sine plikter etter barnehageloven.

Barnehagemyndigheten skal som det fremgår av det rettslige grunnlaget, også vurdere hvilke virkemidler som er best egnet til å påse regelverksetterlevelse. Vi kan imidlertid ikke se hvilke vurderinger som ligger til grunn for barnehagemyndighetens valg mellom bruk av virkemidlene veiledning og tilsyn.

Vår konklusjon

Barnehagemyndigheten bruker ikke kunnskapen den har om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter, til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behovet for veiledning og tilsyn.

² Prop.170 L (2016-2017) s. 10



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 og vurderinger

I egenvurderingen i RefLex svarer Våler kommune ja på spørsmålet og viser til svaret på foregående spørsmål. Der skrev de at kommunen gjennomfører systematisk risikovurdering og at noen elementer i risikovurderingen vil medføre tilsyn mens andre vil medføre veiledning.

I kommunens skjema for risikovurdering som er oversendt Statsforvalteren er det to bestemmelser i barnehageloven som er markert med rødt og to bestemmelser som er markert med gult. Resten er markert med grønt. Vi forstår dette skjemaet dit hen at det etter kommunens vurdering er høyest risiko forbundet med § 27 og § 30 siden dette er markert med rødt. § 27 gjelder krav om norskferdigheter for å bli ansatt i barnehage. § 30 gjelder krav om politiattest. Vi forstår videre skjemaet slik at det er middels høy risiko knyttet til barnehageloven § 28 og § 33 som er markert med gult.

I skjemaets kommentarfelt står det at: «ansatte som er brukt som vikarer etter hvert vil ha krav om fast tilsetning og det er sannsynlig at noen ikke har tilstrekkelig norskferdigheter». I feltet for «kontrollgrunnlag» står det: «Se på dokumentasjon fra ansettelse i barnehagene. Først og fremst for assistenter».

Kravet om norskferdigheter i barnehageloven § 27 gjelder ikke for stillinger som styrer eller pedagogisk leder, jf. § 27 annet ledd bokstav a. Når barnehagemyndigheten i sin risikovurdering skriver at kontrollen først og fremst skal rette seg mot assistentene, er Statsforvalteren i tvil om barnehagemyndighetens risikovurdering er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven § 27. Dersom barnehagemyndighetens risikovurdering var basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven, ville det etter vår vurdering ikke være naturlig å ha med en kommentar om at kontrollen først og fremst skulle rette seg mot assistentene.

I barnehagemyndighetens tilsynsplan for 2022 er det også bestemt at det skal føres tilsyn med barnehageloven § 53 i alle kommunens barnehager.

Barnehageloven § 53 er kommunens hjemmel for å føre tilsyn med barnehagene og lyder slik: «Kommunen fører tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med denne loven med forskrifter, med unntak av bestemmelsene i kapittel V med forskrifter.»

Bestemmelsen gir barnehagemyndigheten hjemmel for å gi pålegg til barnehagen om å rette uforsvarlige eller ulovlige forhold, og hjemmel for å stenge virksomheten dersom fristen for å rette pålegget ikke overholdes. Når barnehagemyndigheten har bestemt at det skal føres tilsyn



med barnehageloven § 53, trekker dette i retning av at barnehagemyndighetens risikovurderinger ikke er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven.

Når det gjelder § 30 viser risikovurderingsskjemaet til mange nyansettelser og mye bruk av vikarer i barnehagene. Videre vises det til «Alle typer stillinger også renhold og driftsteknikerne.» Det står også i risikovurderingsskjemaet at for å velge hvilken virksomhet som skal «gjennomgå», skal det først gjennomføres en spørreundersøkelse i RefLex.

Etter vår vurdering kan dette tyde på at denne risikovurderingen er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven § 30, da § 30 bestemmer at ikke bare faste eller midlertidig ansatte skal legge frem politiattest, men at barnehageeier og barnehagemyndigheten kan kreve politiattest også for andre personer som regelmessig oppholder seg i barnehagen.

Selv om deler av risikovurderingen kan tyde på at vurderingene er basert på gjeldende forståelse av regelverket, er vi likevel etter en samlet vurdering, kommet til at barnehagemyndighetens risikovurderinger ikke er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven.

Vår konklusjon

Barnehagemyndighetens risikovurderinger er ikke basert på oppdatert og gjeldende forståelse av regelverket.

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 og vurderinger

I egenvurderingen i RefLex svarer barnehagemyndigheten ja og viser igjen til svar ovenfor.

Som vi viste til under kontrollspørsmål 2.1.4 er det i kommunens skjema for risikovurdering to bestemmelser i barnehageloven som er markert med rødt og to bestemmelser som er markert med gult. Resten er markert med grønt. Vi forstår dette skjemaet dit hen at det etter kommunens vurdering er høyest risiko forbundet med § 27 og § 30. Barnehageloven § 27 gjelder krav om norskferdigheter for å bli ansatt i barnehage. Barnehageloven § 30 gjelder krav om politiattest. Vi forstår videre skjemaet slik at det er middels høy risiko knyttet til barnehageloven § 28 og § 33 som er markert med gult.



Barnehageloven §§ 27 og 30 er satt opp som tema for kommunens tilsyn med barnehagene i 2022. Dette er således i samsvar med det som barnehagemyndigheten vurderer å utgjøre den største risikoen i barnehagene, jf. kommunens risikovurdering.

At barnehagemyndigheten i sin plan for tilsyn har lagt opp til å føre tilsyn med det samme temaet i alle barnehagene, ikke bare i utvalgte, indikerer imidlertid at det ikke er foretatt en vurdering av risiko i den enkelte barnehage. Dette trekker i retning av at barnehagemyndigheten ikke gjennomfører tilsyn i samsvar med sine risikovurderinger. Med mindre barnehagemyndigheten har informasjon om at det er risiko for brudd på §§ 27 og 30 i alle barnehagene i kommunen, er det grunn til å tro at barnehagemyndigheten ikke gjennomfører tilsyn som samsvarer med risikovurderingene. At tilsynsplanen inneholder tilsyn med temaer som ikke fremkommer av kommunens risikovurderinger, underbygger denne oppfatningen.

I kommunens risikovurderingsskjema er det to bestemmelser i barnehageloven som er markert med gult. Slik vi forstår skjemaet, er disse vurdert av barnehagemyndigheten til å utgjøre middels høy risiko. Dette er barnehageloven §§ 28 og 33. Disse bestemmelsene finner vi ikke som tema for barnehagemyndighetens tilsyn i 2022.

At ikke alle punkter som kan utgjøre en risiko i kommunens risikovurdering finnes igjen i tilsynsplanene, er ikke nødvendigvis brudd på barnehagemyndighetens plikt til å påse regelverksetterlevelse hos barnehageeier.

Ifølge kommunens tilsynsplan skal det føres tilsyn med barnehageloven §§ 41, 42 og 43, samt 53. Av barnehagemyndighetens oversendelse kan vi ikke se at disse bestemmelsene er vurdert å utgjøre en risiko i kommunens barnehager. Dette tilsier etter vår vurdering at tilsyn ikke gjennomføres i samsvar med barnehagemyndighetens risikovurderinger.

Selv om de to temaene som er markert med rødt, og således etter kommunens vurdering utgjør den høyeste risiko, finnes igjen i kommunens tilsynsplan for 2022, er vårt inntrykk likevel at barnehagemyndigheten ikke gjennomfører tilsyn i samsvar med sine risikovurderinger.

At det i tillegg fremgår av barnehagemyndighetens redegjørelse at tilsynsplanen for 2021 ikke ble fulgt, tilsier også at barnehagemyndigheten ikke gjennomfører veiledning og tilsyn i samsvar med sine risikovurderinger.

Det samme kan sies om barnehagemyndighetens veiledning. Her svarer barnehagemyndigheten ja på spørsmålet om den bruker veiledning som virkemiddel for å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeier. Den eneste dokumentasjonen vi har fått tilsendt når det gjelder veiledning, er referater fra de faste møtene barnehagemyndigheten har med alle styrerne i barnehagene. Temaer i risikovurderingsskjemaet synes ikke å bli tatt opp i disse møtene.

Vår konklusjon

Barnehagemyndigheten gjennomfører ikke veiledning og tilsyn i samsvar med sine risikovurderinger.



2.2 Veiledning

Våre observasjoner, vurderinger og konklusjon

2.2.1 Bruker barnehagemyndigheten veiledning som virkemiddel for å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeierne?

Rettslig grunnlag

Barnehagemyndigheten har et veiledningsansvar overfor barnehageeier, jf. forarbeidene til barnehageloven § 10. Kravet til å påse regelverksetterlevelse gjennom veiledning og tilsyn innebærer at barnehagemyndigheten må kunne vise hvordan den anvender sine virkemidler og hvorfor den har valgt denne løsningen, for å oppfylle kravet i barnehageloven § 10. Veiledningen skal være frivillig for barnehageeieren.

Våre observasjoner og vurderinger

I egenvurderingen i RefLex svarer kommunen ja på spørsmålet.

I vårt brev 26. januar 2022 ba vi om en redegjørelse av hvordan barnehagemyndigheten får informasjon og kunnskap om barnehagene og hvordan barnehagemyndigheten bruker denne kunnskapen til å vurdere behov for veiledning og tilsyn.

En slik redegjørelse har vi ikke mottatt, men i egenvurderingen i RefLex svarer barnehagemyndigheten at den har månedlige møter med styrerne i de private og de kommunale barnehagene, der tema for møtene er barnehageloven, status for barnehagedriften, endringer i regelverket, utfordringer m.m. Vi har derfor fått informasjon om hvordan barnehagemyndigheten får informasjon og kunnskap om barnehagene, men vi har ikke fått noen redegjørelse om hvordan barnehagemyndigheten bruker denne kunnskapen til å vurdere behov for veiledning og tilsyn.

Vi ba også om møteplaner og referater fra veiledningsaktiviteter. Vi har mottatt møteplaner og referater fra barnehagemyndighetens faste møter med styrerne i alle barnehagene i kommunen.

Det er vår oppfatning at møteplanen bare gir en oversikt over møtedato, og sier lite om møtets innhold. Av referatene fremkommer det at tema på disse møtene har vært blant annet veiledning om barnehageloven §§ 41, 42 og 43 (jf. referat fra møtet 15.09.2021), spesialpedagogisk hjelp og tilrettelegging (jf. referat fra møtet 13.10.2021) og forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager (jf. referat fra møtet 09.11.2021).

Vi har ingen annen dokumentasjon som underbygger at barnehagemyndigheten bruker veiledning som virkemiddel for å påse regelverksetterlevelse hos barnehageeierne.

Vi legger imidlertid vekt på møteplanene og møtereferatene. Disse viser at gjennomgang av regelverket på barnehagelovens område, er fast punkt på alle møtene med styrerne i barnehagene. Vi legger også vekt på at møtene synes å være faste og relativt hyppige og at alle styrerne er invitert til å delta, både fra de private og de kommunale barnehagene.



Vi har ikke mottatt dokumentasjon som viser om barnehagemyndigheten i etterkant har vurdert om veiledningen har ført til regelverksetterlevelse. Når barnehagemyndigheten ikke vurderer dette i tilstrekkelig grad, medfører dette at den ikke nødvendigvis identifiserer behovet for veiledning eller tilsyn.

Selv om dokumentasjonen vi har mottatt er sparsom, har vi ikke grunnlag for å konkludere med at barnehagemyndigheten ikke bruker veiledning som virkemiddel for å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeierne.

Vår konklusjon

Barnehagemyndigheten bruker veiledning som virkemiddel for å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeierne.

2.2.2 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 og vurderinger

I egenvurderingen i RefLex skriver barnehagemyndigheten at den til enhver tid har oppdatert gjeldende regelverk og at den følger med på tolkninger fra Utdanningsdirektoratet.

Statsforvalteren legger barnehagemyndighetens egenvurdering til grunn og har ingen indikasjon på at noe annet skulle være tilfelle.

Vår konklusjon

Barnehagemyndighetens veiledning er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven.

2.3 Gjennomføring av tilsyn

Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

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. barnehageloven §§ 10 og 53. Tilsyn er kontroll av om barnehageeier oppfylder eierpliktene 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 og vurderinger

I egenvurderingen i RefLex svarer barnehagemyndigheten ja på spørsmålet.

I redegjørelsen fra kommunen datert 24. februar 2022 skriver imidlertid barnehagemyndigheten at den ikke har gjennomført tilsyn med barnehagene de siste årene. Dette begrunnes blant annet med hyppige lederskifter og endring i organiseringen av barnehagemyndigheten i kommunen.

Videre skriver barnehagemyndigheten at den i 2021 hadde planlagt å gjennomføre tilsyn med barnehagene på bakgrunn av risikovurderinger. Barnehagemyndigheten besluttet av ulike grunner å forskyve dette tilsynet til 2022.

Vi bemerker at barnehageloven ikke oppstiller et krav om at barnehagemyndigheten må gjennomføre tilsyn, men at barnehagemyndigheten skal bruke det virkemiddelet som er egnet for å påse regelverksetterlevelse i den enkelte barnehage.

Barnehagemyndigheten må vurdere hvilke virkemidler som er egnet til å påse regelverksetterlevelse i den enkelte barnehage. Dersom barnehagemyndigheten vurderer at tilsyn er nødvendig, skal den gjennomføre tilsyn.

Barnehagemyndigheten utarbeidet en tilsynsplan for 2021. Vi legger til grunn at denne tilsynsplanen var basert på barnehagemyndighetens risikovurdering og at barnehagemyndigheten vurderte at tilsyn var rett virkemiddel og at tilsyn var nødvendig. Når barnehagemyndigheten likevel ikke gjennomførte tilsyn etter planen, kan vi ikke se at barnehagemyndigheten bruker tilsyn som virkemiddel der det er nødvendig for å påse regelverksetterlevelse.

Vår konklusjon

Barnehagemyndigheten bruker ikke tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeier.

2.3.2 Krav til barnehagemyndigheten ved gjennomføring av tilsyn

Rettslig krav

Barnehagemyndigheten må anvende loven i tråd med gjeldende rett når den fører tilsyn. Barnehagemyndigheten må vite hvilke rettslige krav regelverket stiller til barnehageeier. Videre må barnehagemyndigheten ha nok og egnet informasjon om barnehagenes praksis for 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.

For å påse regelverksetterlevelse må barnehagemyndigheten vurdere og konkludere på om praksis er i samsvar med regelverket eller ikke innenfor det som tema for tilsynet. For å



konkludere må barnehagemyndigheten vurdere barnehagens praksis opp mot de aktuelle rettslige kravene.

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, 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, 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 etterprøvbarhet 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 og vurderinger

For å kontrollere om barnehagemyndighetens tilsyn gjennomføres i samsvar med de krav som regelverket oppstiller, er det utarbeidet flere kontrollspørsmål i RefLex og i tilsynsmaterialet for Statsforvalterens tilsyn med barnehagemyndighetens veiledning og tilsyn.

I egenvurderingen i RefLex svarer barnehagemyndigheten ja på kontrollspørsmålene som er knyttet til de krav som oppstilles til barnehagemyndighetens gjennomføring av tilsyn.

Statsforvalteren kan imidlertid ikke se at vi har grunnlag for å ta stilling til spørsmålene om barnehagemyndighetens praksis ved gjennomføring av tilsyn, da vi ikke har fått tilsendt noen rapporter fra gjennomførte tilsyn. Når det gjelder malene for tilsyn med barnehagene som kommunen har oversendt oss, er disse ingen dokumentasjon på barnehagemyndighetens praksis ved gjennomføring av tilsyn.

Vi har derfor ikke kunnet ta stilling til følgende kontrollspørsmål som gjelder gjennomføring av tilsyn:

- 2.3.3 Er barnehagemyndighetens tilsyn basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven?
- 2.3.4 Innhenter barnehagemyndigheten informasjon i tilsyn som gjør at den kan ta stilling til om barnehageeier oppfylder barnehageloven?
- 2.3.5 Vurderer og konkluderer barnehagemyndigheten på om barnehageeier oppfylder lovkravene i barnehageloven?
- 2.3.6 Formidler barnehagemyndigheten sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehageeier?



2.4 Reaksjoner i tilsyn

Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Rettslig grunnlag

Barnehagemyndigheten kan ikke gi pålegg om retting i andre tilfeller enn der den har funnet at et forhold er i strid med regelverket, eller er uforsvarlig, jf. barnehageloven § 53 andre ledd.

Barnehagemyndigheten må gi barnehageeier en frist for å rette opp brudd på regelverket. Fristen må tilpasses bruddets type og omfang. Fristen skal ikke være lengre enn det som er nødvendig for at barnehageeieren skal kunne rette regelverksbruddet.

Våre observasjoner og vurderinger

I egenvurderingen i RefLex svarer barnehagemyndigheten ja på spørsmålet om den har gitt pålegg om retting og nei på spørsmålet om den har fattet vedtak om stenging av barnehage. Vi har imidlertid ikke fått oversendt noen dokumentasjon på dette. Barnehagemyndigheten har ikke sendt inn noen tilsynsrapporter fra gjennomførte tilsyn og heller ingen vedtak med pålegg om retting.

Vi har derfor ikke kunnet ta stilling til følgende kontrollspørsmål som gjelder reaksjoner i tilsyn:

- 2.4.1 Gir barnehagemyndigheten pålegg om retting bare i tilfeller der den har konkludert med at et forhold er ulovlig eller uforsvarlig?
- 2.4.2 Gir barnehagemyndigheten en frist for retting i sine pålegg om retting til barnehageeier? 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?
- 2.4.3 Følger barnehagemyndigheten opp at bruddene på barnehageloven har blitt rettet?
- 2.4.4 Vedtar barnehagemyndigheten stenging som reaksjon kun der barnehageeier ikke overholder fristen for å etterkomme pålegget, eller der forholdet ikke lar seg rette?
- 2.4.5 Sender barnehagemyndigheten stengingsvedtak til Statsforvalteren til orientering?
- 2.4.6 Sender barnehagemyndigheten forhåndsvarsel til barnehageeier i tilfeller hvor den skal vedta pålegg om retting eller stenging av barnehage?
- 2.4.7 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?

2.5 Vedtak i tilsyn

Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Rettslig grunnlag

Pålegg om retting og vedtak om stenging skal være skriftlig.



Barnehagemyndigheten skal i enkeltvedtaket vise til hvilken bestemmelse som ligger til grunn for avgjørelsen. I tillegg må barnehagemyndigheten beskrive hvilke faktiske forhold den har brukt i sine vurderinger og hvilke hensyn som har vært utslagsgivende for skjønnet.

Barnehageeieren har klageadgang på enkeltvedtak. Vedtaket må opplyse om klagerett og om fremgangsmåten ved klage.

Vedtaket må opplyse om barnehageeierens rett til å se sakens dokumenter. Videre må vedtaket inneholde informasjon om barnehageeierens rett til å be om at vedtaket ikke blir iverksatt før klagefristen er ute, eller klagen er avgjort.

Våre observasjoner og vurderinger

I egenvurderingen i RefLex svarer barnehagemyndigheten ja på inngangsspørsmålet om barnehagemyndigheten gjennomfører tilsyn. Det svares også ja på spørsmålet om barnehagemyndigheten har fattet enkeltvedtak med pålegg om retting eller stenging.

Vi har imidlertid ikke fått oversendt noen dokumentasjon på dette. Kommunen har ikke sendt inn noen tilsynsrapporter fra gjennomførte tilsyn og heller ingen vedtak med pålegg om retting.

Vi har derfor ikke kunnet ta stilling til følgende kontrollspørsmål som gjelder vedtak i tilsyn:

- 2.5.1 Er pålegg om retting eller vedtak om stenging skriftlig?
- 2.5.2 Inneholder pålegg om retting eller vedtak om stenging informasjon om de reglene vedtaket bygger på?
- 2.5.3 Inneholder pålegg om retting eller vedtak om stenging opplysninger om de faktiske forholdene vedtaket bygger på?
- 2.5.4 Inneholder pålegg om retting eller vedtak om stenging informasjon om de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn?
- 2.5.5 Inneholder pålegg om retting eller vedtak om stenging informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og om fremgangsmåten ved klage?
- 2.5.6 Inneholder pålegg om retting eller vedtak om stenging informasjon om retten til å se sakens dokumenter?
- 2.5.6 Inneholder pålegg om retting eller vedtak om stenging informasjon om retten til å be om utsatt iverksettelse?



3 Statsforvalterens reaksjoner

3.1 Pålegg om retting

Ovenfor har vi konstatert at kommunen ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi pålegger kommunen å rette opp følgende forhold, jf. barnehageloven § 54 og kommuneloven § 30-4:

Barnehagemyndigheten i Våler kommune skal påse og sikre at barnehagene i kommunen drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven §§ 10 og 53.

Pålegget innebærer at:

- a) Barnehagemyndigheten skal bruke kunnskapen om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter, til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behovet for veiledning og tilsyn.
- b) Barnehagemyndighetens risikovurderinger skal være basert på oppdatert og gjeldende forståelse av regelverket.
- c) Barnehagemyndigheten skal gjennomføre veiledning og tilsyn i samsvar med sine risikovurderinger.
- d) Barnehagemyndigheten skal bruke tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeier.

Det er 18 av våre kontrollspørsmål vi ikke har kunnet ta stilling til. Kontrollspørsmålene gjelder gjennomføring av tilsyn, reaksjoner i tilsyn og vedtak i tilsyn. Grunnen til at vi ikke har kunnet ta stilling til disse kontrollspørsmålene, er at barnehagemyndigheten i Våler kommune ikke har gjennomført tilsyn de siste årene. Vi har derfor ingen informasjon om barnehagemyndighetens praksis ved tilsyn.

3.2 Oppfølging av påleggene

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

Frist for innsending er 30. august 2022. Vi vil ikke avslutte tilsynet før kommunen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at pålegget 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 ikke vi 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, 11. april 2022

Jane Hjellegjerde Aambakk
seniorrådgiver, tilsynsleder

Xenia Pløger Grube
rådgiver



STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

Postboks 325, 1502 Moss | sfovpost@statsforvalteren.no | www.statsforvalteren.no/ov

