



SANDEFJORD
KOMMUNE

PLAN FOR TILSYN MED BARNEHAGENE

Barnehagemyndigheten, Sandefjord kommune



GJELDENE FRA 01.01.2022

INNHOOLD

Barnehagemyndigheten, Sandefjord kommune	1
1. Innledning	2
1.1 Formål	2
1.2 Rettsgrunnlag for utøvelse av tilsyn og veiledning	2
1.3 Organisering av barnehagemyndighet i Sandefjord kommune	2
2. Risikovurdering	3
3. Skjønn	4
4. Veiledning	5
4.1. Proaktiv og reaktiv veiledning	5
<i>Proaktiv veiledning</i>	5
<i>Reaktiv veiledning</i>	5
5. Tilsyn	5
5.1. Oppgaver og saksgang i tilsyn	6
5.2. Ulike typer tilsyn	7
<i>Skriftlig tilsyn/rapportering</i>	7
<i>Tematilsyn</i>	7
<i>Hendelsesbasert tilsyn</i>	7
<i>Oppfølgingstilsyn</i>	8
6. Evaluering	8
7. Utarbeidelse	8
8. Referanser	8



1. INNLEDNING

I tilsynsplanen beskrives og utdypes barnehagemyndighetens ansvar og oppgaver for veiledning og tilsyn i private og kommunale barnehager i Sandefjord. Tilsynsplanen ses i sammenheng med årshjul tilsyn. Sandefjord kommune har per 1. januar 2022 til sammen 59 barnehager. 36 av barnehagene er private, mens 23 er kommunale.

1.1 Formål

Kommunen er etter barnehageloven pålagt å føre tilsyn med barnehagene i kommunen. Det overordnede formålet med kommunens tilsyn med barnehagene er å bidra til at alle barn får et godt barnehagetilbud. Kommunens tilsynsmandat er å se til at virksomheter drives etter barnehageloven med forskrifter, og ellers er forsvarlige. Den ønskede effekten av tilsyn er at regelverket skal oppfylles i praksis (regelverksetterlevelse) i den enkelte barnehage. Formål med planen er å gi informasjon og skape forutsigbarhet for alle barnehagene i kommunen, samt for foreldre og ansatte, om kommunens rolle som tilsynsmyndighet.

1.2 Rettsgrunnlag for utøvelse av tilsyn og veiledning

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

Kommunens skal likebehandle private og kommunal barnehager når den utfører oppgaver som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 11.

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

Kommunen fører tilsyn med virksomheter etter barnehageloven, og kommunen kan gi pålegg om retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold ved godkjente eller godkjenningspliktige virksomheter. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller hvis forholdet ikke lar seg rette, kan kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten, jf. barnehageloven § 53 andre ledd.

Lokal barnehagemyndighet må følge forvaltningsrettslige regler under utførelse av sin virksomhet. Forvaltningsrettslige regler følger av forvaltningsloven og ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper.

Det følger av Grunnloven § 104 og Barnekonvensjonen artikkel 3 og 12, at barn og unge har rett til å bli hørt i saker som vedrører dem. Videre skal barnets beste være et grunnleggende hensyn i slike saker, jf. barnehageloven § 3.

1.3 Organisering av barnehagemyndighet i Sandefjord kommune

Barnehageloven pålegger kommunen plikter både som barnehageeier og som lokal barnehagemyndighet. Det følger av barnehageloven § 11 at kommunen skal organisere oppgavene den har som barnehagemyndighet adskilt fra oppgavene den har som barnehageeier, når dette er egnet til å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet som barnehagemyndighet.

I Sandefjord kommune er det Kunnskap, barn og unge, Seksjon barnehager som er eier for de kommunale barnehagene, og som har ansvar for å oppfylle barnehageeiers plikter etter barnehageloven med forskrifter. Myndighet og internkontroll (Barnehagemyndigheten) har fått delegert ansvaret for å oppfylle Sandefjord kommune sine plikter som lokal barnehagemyndighet. Denne delingen av kommunens plikter etter barnehageloven ble gjort allerede i 2007, ved organsiering av barnehagemyndigheten som egen stabsfunksjon, for å ivareta tilliten til barnehagemyndighetens upartiskhet.

2. RISIKOVURDERING

Risikovurderinger legges til grunn i barnehagemyndighetens tilsynsarbeid. Når det gjøres en riskikovurdering, brukes tilgjengelig kunnskap og informasjon om den enkelte barnehage i kommunen. Barnehagemyndigheten vurderer regelmessig sannsynligheten for og konsekvensene av brudd på barnehageeiers plikter. Risikovurderingene ligger til grunn når barnehagemyndigheten vurderer behov for veiledning etter barnehageloven § 10 og tilsyn etter barnehageloven § 53.

Barnehagemyndigheten kartlegger risiko for brudd på regelverket ved systematisk bruk av nasjonale og lokale kilder, som gir informasjon om den enkelte barnehages etterlevelse av regelverket. Eksempler på nasjonale kilder er årsmeldinger og årsregnskap (BASIL) og brukerundersøkelser (Udir). Dette er kilder med kvantitativ informasjon som gir barnehagemyndigheten god oversikt over den enkelte barnehages strukturkvalitet. Barnehagemyndighetens skriftlige tilsyn og rapporteringer er eksempler på lokale kilder (se mer punkt 5.2). Systematisk loggføring av klagesaker og bekymringsmeldinger utgjør en del av grunnlaget for barnehagemyndighetens risikovurderinger. Barnehagenes hjemmesider og medieoppslag om etterlevelse av regelverket er også aktuelle kilder i en risikovurdering.

Barnehagemyndigheten bruker kunnskapen fra risikovurderinger som grunnlag for å vurdere:

- hvilke barnehager det skal veiledes i eller føres tilsyn med
- hvilke temaer det skal veiledes på eller føres tilsyn med
- valg av virkemiddel (veiledning eller tilsyn)
- tidspunkt for veiledning eller tilsyn

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

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



3. SKJØNN

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

Forarbeider til barnehageloven, rundskriv, tolkningsuttalelser etc. gir utfyllende informasjon om hva som er intensjonen med de ulike kravene. Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver gir tydelige føringer. Her fremgår det for eksempel hva barn skal erfare gjennom et pedagogisk barnehagetilbud, og hva personalet skal gjøre for å oppnå dette. Forskriften gir utfyllende bestemmelser om loven, og gir rammer og hensyn som skal ivaretas ved utøvelse av skjønn. I tilsyn kontrollerer barnehagemyndigheten om barnehagens praksis beveger seg under minstestandard. Minstestandard defineres ifølge Utdanningsdirektoratet gjennom følgende holdepunkt (*jf. Metodehåndbok for tilsyn*):

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

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

Barnehagemyndigheten har i samarbeid med sektoren utarbeidet felles lokalt planverk og standarder som gir lokale føringer til barnehagene. *Standard for et likeverdig og tilrettelagt barnehagetilbud* i Sandefjord kommune tar utgangspunkt i en bestilling fra hovedutvalg for oppvekst og kunnskap. Gjennom et tverrpolitisk ønske om å sette felles mål for høy kvalitet i barnehagene i Sandefjord, ble det 9. mai 2018 bestilt et måldokument for viktige områder. Politisk fokus på kvalitet i barnehagen er viktig for å sikre stabile rammer og gode betingelser for barnehagedrift. Et godt barnehagetilbud er det viktigste tiltaket for tidlig innsats. Dette krever barnehager med tilstrekkelig og kompetent personale, god ledelse og fysisk utforming og rom som gir mulighet til ulike tilnærminger og arbeidsmåter.

Fokusområdene «Inkluderende fellesskap» og «Språk og kommunikasjon» er valgt med bakgrunn i hovedutvalg for oppvekst og kunnskaps mål for barnehagesektoren i Sandefjord. «Barnehagen som lærende organisasjon» og «Lek og læring» er valgt utfra kartlegging og innspill fra barnehagene samt nasjonale satsinger. Pedagogisk ledelse av barnehagen som lærende organisasjon er også en forutsetning for oppfyllelse av barnehagens forpliktelser, og området har derfor en litt annen tilnærming enn de øvrige. Sammen danner fokusområdene et bredt fundament, der barnehagens verdigrunnlag, egenart og arbeidsmåter fremheves.

Standard for et likeverdig og tilrettelagt barnehage tilbud skal legges til grunn for arbeidet med kvalitetsutvikling og kompetanseheving av barnehagepersonalet i Sandefjord kommune. Arbeidet skal skje både i hver enkelt barnehage og i fellesskap. Felles grunnlag for kvalitetsheving, og samarbeid på tvers av enhetene skal bidra til økt kvalitet for alle barn som går i barnehage i Sandefjord kommune.

4. VEILEDNING

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

I barnehageloven § 10 om kommunens ansvar står det at kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning om og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk.

Barnehagemyndigheten baserer veiledningen på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven med forskrifter, og dette kan i mange tilfeller utøves som rådgivning. Barnehagemyndigheten har kunnskap om de rettslige kravene som blir stilt til barnehageeierne og gjør dette tydelig i veiledningen. Når barnehageeiere/-styrere tar kontakt med barnehagemyndigheten for å søke veiledning, får de veiledning i tråd med barnehagens behov. Relevante opplysninger som kommer fram i veiledningen, kan bli brukt i risikovurdering for tilsyn.

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.

4.1. Proaktiv og reaktiv veiledning

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

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

5. TILSYN

Barnehagemyndighetens oppgave med å føre tilsyn med barnehagene, er hjemlet i barnehageloven § 53. Bestemmelsen er en presisering av § 10 femte ledd, som gjelder alle oppgavene kommunen har som barnehagemyndighet. Tilsyn er utøvelse av offentlig myndighet og er ikke frivillig. Tilsyn med barnehager innebærer en kontroll av eierplikter, og at pliktene er oppfylt i tråd med bestemmelsene i barnehageloven med forskrifter. Målet for tilsynet er at barnehagene etablerer en praksis i samsvar med lovverket. I barnehageloven er det ikke fastsatt krav om omfang og hyppighet av tilsyn, slik at dette er opp til kommunens vurdering.

5.1. Oppgaver og saksgang i tilsyn

Tilsyn etter barnehageloven kan beskrives i tre faser; forberedelsesfasen, undersøkelsesfasen og avslutningsfasen.

I **forberedelsesfasen** innhenter barnehagemyndigheten informasjon til risikovurdering (se kap. 2 om risikovurdering). I denne fasen velges tema, tilsynsobjekt og tidspunkt for tilsynet, de rettslige kravene klargjøres og skjønnsmessige standarder fastsettes. Barnehagemyndigheten har kontrollskjema som utgangspunkt for vurderingene som må gjøres i tilsynet. Kontrollskjema inneholder sjekkpunkter som en hjelp til å avklare rettskilder, formålet med bestemmelsene og hva loven krever (minstestandard). Gjennom sjekkpunktene sikrer barnehagemyndigheten at tilsynet er egnet til å avdekke og rette opp lovbrudd hos barnehageeierne.

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

- Spørreskjema
- Intervju med eier, styrer, personale og foreldrerepresentant
- Befaring i barnehagens leke- og læringsmiljø inne og ute
- Barnesamtaler
- Observasjoner
- Ulik dokumentasjon

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

I **avslutningsfasen** formidler barnehagemyndigheten konklusjonen i tilsynet i en tilsynsrapport. Resultatet i tilsynsrapporten bygger på juridiske, faglige og skjønnsmessige vurderinger og følger forvaltningslovens prinsipper. Rapporten beskriver tema for tilsynet, tilsynsmetoden og de rettslige kravene. Lovanvendelsen i tilsynet skal komme tydelig frem. Skriftliggjøring av barnehagemyndighetens vurderinger og konklusjoner bidrar til å sikre etterprøvnbarhet og likebehandling av barnehager. Foreligger det lovbrudd, sender barnehagemyndigheten ut en foreløpig rapport (varsel om pålegg om retting) hvor barnehageeier får anledning til å uttale seg før barnehagemyndigheten fatter vedtak. Etter en gitt frist for uttalelser sendes vedtak med pålegg om retting av ulovlige forhold.

I vedtaket oppgis klageinstans og klagefrist, og frist for retting av de ulovlige forholdene. Fristen for retting skal være tilstrekkelig til at barnehagene skal kunne rette opp i lovbruddene og gi tilbakemelding til barnehagemyndigheten om at rettingen er gjennomført. Samtidig vurderes konsekvensen for lovbruddet, og fristen bør av den grunn ikke være lenger enn nødvendig.

Hva som er tilstrekkelig for å lukke lovbruddene, vurderes i hver enkelt sak avhengig av lovbruddets art. I vedtaket står det hvilke regelverksbrudd som er avdekket, hva barnehageeieren må gjøre for å rette dem opp og hvilken dokumentasjon som er nødvendig for å lukke. Målet for tilsynet er at barnehagen etablerer en praksis i samsvar med regelverket.

Hvis barnehageeier ikke retter forholdet innen fristen, kan barnehagemyndigheten vedta tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen. Stenging av en barnehage er inngripende og skal kun brukes ved særlig alvorlige regelbrudd eller hvis regelbrudd gjentar seg over tid. Barnehagemyndigheten har ansvar for å gi ny plass i annen barnehage til barn, dersom barnehagen stenges.

5.2. Ulike typer tilsyn

Skriftlig tilsyn/rapportering er barnehagemyndighetens verktøy for sektorkartlegging. Kartleggingen er direkte knyttet til paragrafer i barnehageloven, og inneholder dokumentasjonskrav som skal vise om barnehagen er i tråd med lov og forskrift. I rapporteringene leverer kommunale- og private barnehager styrende dokument som årsplaner, vedtekter, samt annen dokumentasjon om aktuelle tema. Dette gir barnehagemyndigheten god informasjon om faktorer knyttet til både struktur- og prosesskvaliteten i sektoren, og brukes også i risikovurdering.

Tematilsyn er tilsyn hvor tema, tidspunkt for gjennomføring og antall barnehager er satt opp i en plan. Barnehagemyndigheten i Sandefjord kommune har som mål å føre tematilsyn i inntil 20 barnehager i året. Risikovurderinger vil være bestemmende for omfang, hvilke temaer det skal føres tilsyn med, hvilke barnehager som velges ut og hvilken metode som er hensiktsmessig (se kap. 2 om risikovurderinger). Tilsynet skal sette søkelys på innholdselementer i lov om barnehage med forskrifter. Tilsynet fungerer både som kontroll av barnehagenes etterlevelse av regelverket, og skal være et bidrag til barnehagens kvalitetsutvikling.

Når barnehagemyndigheten har valgt tema og innhold for tilsynet, utarbeides kriterier for vurdering av informasjon og funn. Disse kriteriene blir retningsgivende i utøvelse av juridisk og faglig skjønn, og skal bidra til likebehandling (se kap. 3 om skjønnsvurderinger). Barnehagemyndigheten innhenter tilstrekkelig og egnet informasjon for å kunne vurdere og konkludere om barnehagens praksis er i tråd med lov og forskrift. Hvilke metoder og informasjonskilder barnehagemyndigheten anser som hensiktsmessig, blir vurdert ut ifra tema for tilsynet. Barnehager som velges blir varslet om tilsynet i god tid, slik at eier og styrer kan gjennomføre nødvendige prosesser for å forberede tematilsynet.

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

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

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

Oppfølgingstilsyn gjennomføres for å undersøke om barnehager har sørget for å endre lovstridig praksis i tråd med ilagte pålegg om retting. Barnehagemyndigheten gjennomfører oppfølgingstilsyn når barnehagens lovbrudd har alvorlige konsekvenser for tredjepart (barn og foreldre), og når det er store krav om endring av barnehagens praksis. Kontroll med endring av praksis er et nytt tilsyn i forhold til det opprinnelige tilsynet, men med samme tematikk.

6. EVALUERING

Barnehagemyndigheten evaluerer eget arbeid etter avsluttet tilsyn. I evalueringen vurderes områder som; temaet som er valgt, spørsmålene som brukes og selve gjennomføringen av tilsynet. Evalueringen har som mål å videreutvikle tilsynene til å bli stadig bedre.

7. UTARBEIDELSE

Plan for tilsyn med barnehagene i Sandefjord kommune er utarbeidet av barnehagemyndigheten og er gjeldende fra 01.01.2022. Tilsynplanen er lagt fram for hovedutvalg for kunnskap, barn og unge.

Barnehagemyndigheten har også utarbeidet et årshjul for tilsyn. Dette revideres årlig.

8. REFERANSER

Barnehageloven (2005). *Lov om barnehager*. (LOV 2005-06-17-64). Lovdata. Hentet 6. januar 2022 fra [Lov om barnehager \(barnehageloven\) - Lovdata](#)

Forvaltningsloven (1970). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker*. Lovdata. Hentet 6. januar 2022 fra [Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker \(forvaltningsloven\) - Lovdata](#)

Utdanningsdirektoratet (2021). *Tilsyn med offentlige og private barnehager*. Hentet 6. januar 2022 fra [Tilsyn med offentlige og private barnehager \(udir.no\)](#)

Utdanningsdirektoratet (2021). *Kommunens rolle som barnehagemyndighet*. Hentet 6. januar 2022 fra [Kommunens rolle som barnehagemyndighet \(udir.no\)](#)

Utdanningsdirektoratet. (2021). *Metodehåndbok for tilsyn*. Hentet 6. januar 2022 fra [Metodehåndbok for tilsyn \(udir.no\)](#)

Lokale planer og veiledere for styrer i barnehage <https://www.sandefjord.kommune.no/Barn-og-unge/Barnehage/for-styrer/>

