



Tysvær
kommune

Kommunens rolle som barnehagemyndighet

Tilsyn og veiledning av barnehager
i Tysvær kommune

21. januar 2025



Innhold

1	Formål med planen.....	3
2	Rettsgrunnlag for utøvelse av tilsyn og veiledning.....	3
2.1	Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker og barns rett til å bli hørt.....	4
2.2	Forholdet til annet regelverk.....	5
2.3	Organisering av barnehagemyndighet i Tysvær kommune.....	5
2.4	Tverrkommunalt oppgavefelleskap om tilsyn etter barnehageloven	6
3	Risikovurdering.....	6
4	Veiledning.....	8
5	Tilsyn etter barnehageloven	8
5.1	Hensikt.....	8
5.2	Klargjøring av rettslige krav.....	9
5.3	Gjennomføring	9
5.4	Ulike former for tilsyn	10
5.5	Saksgang	10
6	Evaluerings.....	12
	Vedlegg.....	12

1 Formål med planen

Kommunen som lokal barnehagemyndighet har et overordnet ansvar for å sikre at barn får et godt og forsvarlig barnehagetilbud uavhengig om barnehagen har kommunal eller privat eier.

Kommunen har fire virkemidler for å utføre dette arbeidet:

- Godkjenning
- Risikovurdering
- Veiledning
- Tilsyn

Kommunens ansvar for veiledning og tilsyn er forankret i barnehageloven §§ 10 og 53.

Veiledning og tilsyn med barnehagene er virkemidler i arbeidet med å sikre at barn får et forsvarlig barnehagetilbud og at barnehagene drives etter barnehageloven med forskrifter.

For at kommunen skal velge riktig virkemiddel må den vurdere risiko for brudd på regelverket før den velger virkemiddel.

I Tysvær kommune er det 10 barnehager syv kommunale og tre private, med to ulike eiere blant de private. Det er barnehageeier som har ansvar for tilbudet i den enkelte barnehage, og at den drives i samsvar med regelverket.

Denne planen beskriver og utdyper kommunens ansvar for risikovurdering, veiledning og tilsyn i private og kommunale barnehager i Tysvær. Planen skal også gi informasjon til barnehagene, foreldre og ansatte om kommunens arbeid med lovpålagte oppgaver.

2 Rettsgrunnlag for utøvelse av tilsyn og veiledning

Det er barnehagelovens §§ 10 og 53 som regulerer kommunens ansvar for veiledning og tilsyn.

§ 10. Barnehagemyndighetens ansvar

Kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning om og påse at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene i denne loven med forskrifter, med unntak av bestemmelsene i [kapittel V](#) med forskrifter.

Kommunen har plikt til å tilby plass i barnehage til barn under opplæringspliktig alder som er bosatt i kommunen, jf. [§ 16](#). Utbyggingsmønster og driftsformer skal tilpasses lokale forhold og behov.

Kommunen har ansvaret for at barnehagetilbudet til samiske barn i samiske distrikt bygger på samisk språk og kultur. I øvrige kommuner skal forholdene legges til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur.

Hver kommune skal opprette og føre register til bruk for Arbeids- og velferdsetaten i forbindelse med kontroll av beregning og utbetaling av kontantstøtte etter kontantstøtteleven. Registeret kan samkjøres mot Arbeids- og velferdsetatens register over mottakere av kontantstøtte. Departementet gir forskrift om føringen av registeret, hvilke opplysninger registeret skal inneholde, og behandlingen av disse opplysningene.

Kommunen har rett til innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokaler i den utstrekning dette anses nødvendig for å ivareta kommunens oppgaver som barnehagemyndighet.

§ 53. Kommunens tilsyn med barnehager

Kommunen fører tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med denne loven med forskrifter, med unntak av bestemmelsene i [kapittel V med forskrifter](#).

Kommunen kan gi pålegg til barnehagen om å rette uforsvarlige eller ulovlige forhold ved godkjente eller godkjenningspliktige virksomheter. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller forholdet ikke lar seg rette, kan kommunen fatte vedtak om tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten.

Foreldrerådet skal få mulighet til å uttale seg før kommunen fatter vedtak om stenging.

Barnehagen skal uten hinder av taushetsplikt legge frem alle opplysninger som kommunen trenger for å føre tilsyn. Barnehagen skal gi kommunen adgang til barnehagens lokaler.

Utdanningsdirektoratet fører tilsyn med kapittel V med forskrifter, som gjelder krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager.

2.1 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker og barns rett til å bli hørt

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) kommer til anvendelse ved vedtak om retting eller stenging, og i forbindelse med uanmeldt tilsyn. Pålegg om retting eller stenging skal gis i form av enkeltvedtak, jfr. forvaltningsloven § 2. Her gjelder også reglene om forhåndsvarsel, innsynsrett, begrunnelse og klage.

Det følger av barnehagelovens § 3 at barn har rett til å bli hørt i saker som vedrører dem. I alle handlinger som gjelder barn i barnehagen skal hva som er best for barnet være et grunnleggende hensyn.

2.2 Forholdet til annet regelverk

Barnehagemyndigheten har fullmakt til å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven

Ved funn av mulig ulovlige eller uforsvarlige forhold som er regulert i annet regelverk enn barnehageloven, må den aktuelle tilsynsmyndigheten orienteres. Dette kan for eksempel være brannvesenet, kommuneoverlegen, plan- og bygningsmyndigheten, Arbeidstilsynet eller Mattilsynet.

Ansvaret for tilsyn etter forskrift om miljørettet helsevern er delegert til kommuneoverlegen. I saker der begge lovverk berøres, åpnes tilsyn i samarbeid med kommuneoverlegen. Dersom virksomhetsområde barnehage oppdager, observerer eller får melding om brudd på forskrift om miljørettet helsevern blir dette meldt til kommuneoverlegen.

2.3 Organisering av barnehagemyndighet i Tysvær kommune

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

I forarbeidene til barnehageloven kommer det frem at tilsynsoppgaven alltid skal være adskilt fra eierrollen.

I Tysvær kommune er oppgaven som tilsynsmyndighet delegert til kommunalsjef for oppvekst og kultur. I praksis foregår gjennomføringen av tilsynet i et tverrkommunalt oppgavefelleskap.

Når kommunen vurderer hvilke oppgaver som skal skilles fra eierrollen er det tilliten til kommunens upartiskhet som er avgjørende.

Tysvær kommune har vurdert at ansvaret for veiledning ikke kommer i konflikt med tilliten til kommunens eierrolle. Ansvaret for å veilede barnehagene er derfor delegert til barnehagesjef.

For å tydeliggjøre skillet mellom kommunens ansvar for veiledning og gjennomføring av tilsyn, vil planen bruke begrepet barnehagemyndighet når veiledningsansvaret omtales, og tilsynsmyndighet når gjennomføringen av tilsyn beskrives.

Vedlegg 2 gir en samlet oversikt over ansvar og roller hos de ulike aktørene i barnehageloven.

2.4 Tverrkommunalt oppgavefelleskap om tilsyn etter barnehageloven

Tysvær kommune har inngått avtale om samarbeid med Karmøy, Haugesund, Bokn og Utsira om kommunenes rolle som lokal barnehagemyndighet i risikovurdering og gjennomføring av tilsyn. Samarbeidet skal ivareta barnehagelovens krav om at tilsyn utføres uavhengig og adskilt fra oppgaven som barnehageeier. Ansvaret for oppfølging av barnehager etter et tilsyn, ligger hos den kommunen barnehagen er plassert i.

Samarbeidet er et oppgavefelleskap etter kommunelovens § 19.1.

Tilsynsnettverk er etablert med mål om å:

- Sikre likebehandling og uavhengighet ved gjennomføring av tilsyn, jf. § 11 i barnehageloven.
- Bidra til felles utvikling og kunnskap om kommunens rolle som lokal barnehagemyndighet.
- Styrke kommunens systematiske ROS-arbeid og kompetanse ved veiledning og tilsyn.

Samarbeidet omfatter til sammen 81 barnehager, og kommunene bidrar med arbeidsinnsats i tråd med avtalen.

3 Risikovurdering

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

Risikovurdering er løpende vurdering av sannsynlighet for og konsekvensene av brudd på barnehageeiers plikter.

Risiko for brudd på regelverket kartlegges 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 Udir sin foreldreundersøkelse.

Aktiv og regelmessig innhenting av informasjon fra barnehagene om etterlevelse av regelverket er eksempel på lokal kilde.

Styrende dokumenter som årsplaner, vedtekter samt annen dokumentasjon om aktuelle tema er eksempler på det barnehagene blir bedt om å levere. Den systematiske sektorkartleggingen gir også informasjon om faktorer knyttet til struktur og prosesskvalitet i barnehagene.

Loggføring av klagesaker og bekymringsmeldinger utgjør også en del av grunnlaget for risikovurdering. Barnehagenes hjemmesider og medieoppslag om etterlevelse av regelverket, skriftlige tilsyn og revisjoner er også aktuelle kilder i en risikovurdering.

Temaer for veiledning og tilsyn må henge sammen med innmeldte behov fra barnehagene og de behovene som barnehagemyndigheten har avdekket på bakgrunn av risikovurderinger.

Funn i risikovurderinger brukes som grunnlag for å vurdere:

- Hvilke temaer det skal veiledes på eller føres tilsyn med.
- Hvilke barnehager det skal veiledes i eller føres tilsyn med.
- Valg av virkemiddel (veiledning eller tilsyn).
- Tidspunkt for veiledning eller tilsyn.

Et godt system for risikovurdering sikrer at veiledning og tilsyn blir målrettet og effektivt, og at virkemidlene retter seg mot de områdene der behovet er størst. Barnehagenes systematikk og egenkontroll er vesentlige faktorer i en risikovurdering. Når barnehageeierne har god egenkontroll og selv avdekker og korrigerer ulovlig praksis, vil det påvirke behovet for tilsyn fra barnehagemyndigheten.



Modell 1: Barnehagemyndighetens risikovurdering

Se vedlegg 1 «Kilder til informasjon om risiko» og vedlegg 3 «Risikodiagram barnehagesektoren i Tysvær kommune».

4 Veiledning

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

Veiledning er et av virkemidlene barnehagemyndigheten har for å bidra til økt regelverksetterlevelse i barnehagene. Veiledning kan være planlagt på bakgrunn av funn i risikovurderingen, innmeldte behov, endringer i regelverket eller ny kunnskap.

Målet med veiledning er å bidra til økt forståelse for krav til pedagogisk arbeid i barnehagene og bedre etterlevelse av regelverket for å styrke kvaliteten i barnehagene.

Veiledning skiller seg fra tilsyn ved at det er frivillig å ta imot veiledning. Barnehagemyndigheten gir aktivt informasjon til barnehageeierne om eierpliktene i barnehageloven med forskrifter. I praksis gjennomføres deler av kommunens veiledningsoppgave med regelmessige samlinger for alle barnehagene i kommunen. Her gjennomgås nytt fra nasjonale, regionale og lokale aktører, og regelverksgjennomgang og utviklingsarbeid er sentralt i samlingene. Det utarbeides årlig en plan for kommunens veiledning til barnehagene. Tilsynsmyndigheten gir veiledning i forkant av planlagte tilsyn.

Veiledning gis også på forespørsel fra enkeltbarnehager eller etter initiativ fra barnehagemyndigheten. Barnehagemyndigheten baserer veiledningen på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven med forskrifter.

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.

5 Tilsyn etter barnehageloven

5.1 Hensikt

Kommunens tilsynsoppgave er hjemlet i barnehageloven § 53. Bestemmelsen er en presisering av § 10 femte ledd, som gjelder alle oppgavene kommunen har som barnehagemyndighet. I motsetning til veiledning er ikke tilsyn frivillig og kan gjennomføres mot barnehageeiers vilje.

I særskilte tilfeller kan statsforvalteren føre tilsyn med enkelte barnehager.

Tilsyn er kontroll av regeletterlevelsen og et virkemiddel for å støtte barnehagene i å følge regelverket.

Tilsyn skal ha som mål å bidra til å fremme læring og forbedring, og kan være et viktig bidrag i kvalitetsutvikling og bedring av tjenestetilbudet til barna i barnehagen. Målet med tilsynet er at barnehagene etablerer en praksis i samsvar med lovverket.

I barnehageloven er det ikke fastsatt krav om omfang og hyppighet av tilsyn, dette er opp til kommunen å vurdere. Kommunen skal ikke kontrollere barnehagene i større grad enn nødvendig. Det enkelte tilsynet må derfor ikke være mer omfattende enn påkrevd. Tema for tilsyn skal ha en klar sammenheng med de behov som barnehagemyndigheten har avdekket på grunnlag av risikovurderinger. Tilsynsmyndighet må prioritere å føre tilsyn der effekten antas å være størst.

Tilsyn kan være riktig virkemiddel når det er kommet inn konkrete varsler om brudd på regelverk, eller når det gjennom risikovurdering er begrunnet mistanke om regelverksbrudd.

5.2 Klargjøring av rettslige krav

Når tilsynsmyndigheten skal gjennomføre tilsyn må den klargjøre de rettslige kravene regelverket stiller til barnehagene.

Ved tilsyn utarbeides kontrollskjema som er en hjelp til å konkretisere hvilke hensyn som skal tas, og hvilke kriterier som skal vektlegges.

Kontrollspørsmålene skal sikre at de rettslige relevante problemstillingene i tilsynet er dekket, og at tilsynsmyndigheten kontrollerer alle barnehagene mot de samme kravene for å sikre likebehandling. Kontrollspørsmål må likevel velges basert på hva som er relevant ut fra risikovurderinger.

Fordi barnehageloven forutsetter stor grad av skjønn, må kontrollspørsmålene formuleres ut fra de relevante vurderingskriteriene tilsynsmyndigheten kom frem til da de rettslige kravene ble vurdert.

Tilsynsmyndighetens oppgave er å avklare innholdet og intensjonen i lovkravet, og å fastsette en minstestandard som barnehagenes praksis kan måles mot. I tilsyn kontrolleres det om barnehagens praksis beveger seg under minstestandard.

Forarbeider til barnehageloven, rundskriv og tolkningsuttalelser knyttet til regelverk gir utfyllende informasjon om hva som er intensjonen med de ulike kravene. Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver gir utfyllende bestemmelser om loven, og gir rammer og føringer som skal ivaretas ved utøvelse av skjønn.

Utdanningsdirektoratet har utarbeidet støttemateriell for å tolke lovteksten

5.3 Gjennomføring

For gjennomføring av tilsyn ligger [Udires metodehåndbok for tilsyn](#) til grunn.

5.4 Ulike former for tilsyn

- **Dokumenttilsyn**
Valg av tema og barnehager baserer seg på risikovurderinger. Innlevert dokumentasjon danner grunnlaget for tilsynsrapporten.
- **Stedlig tilsyn**
Valg av tema og barnehager baserer seg på risikovurderinger. Innlevert dokumentasjon, sammen med referater fra intervjuer/samtaler danner grunnlaget for tilsynsrapporten.
- **Hendelsesbasert stedlig tilsyn med og uten varsel**
Gjennomføres på bakgrunn av hendelser som vurderes som høyrisiko. Uanmeldte tilsyn kan utføres når tilsynsmyndigheten av ulike årsaker finner det nødvendig. Gangen i et uanmeldt tilsyn vil være ulik gangen i et varslet tilsyn og følger forvaltningslovens § 15, fremgangsmåten ved granskning.

Hva som danner grunnlag for tilsynet, avhenger av tilsynets form. Tilsynsrapport skal utarbeides.

5.5 Saksgang

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

I **forberedelsesfasen** innhenter tilsynsmyndigheten informasjon til risikovurdering (se kapittel 3 om risikovurdering). I denne fasen velges tema, tilsynsobjekt og tidspunkt for tilsynet, de rettslige kravene klargjøres og kontrollspørsmål og skjønnsmessige standarder fastsettes.

I **undersøkelsesfasen** sendes det 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, hvilke tema som skal kontrolleres, og hvilken tilsynsmetode og informasjonskilder som blir benyttet.

Aktuelle metoder for innhenting av informasjon kan være:

- Opplysninger som finnes tilgjengelig gjennom innrapporteringer
- Ulike planer/dokumenter
- Skriftlige redegjørelser
- Spørreskjema
- Egenvurderingsskjema
- Befaring/observasjon
- Barnehagens egen dokumentasjon
- Intervju
- Klagesaker/bekymringsmeldinger
- Barnehagens internkontroll

I forbindelse med varslet tilsyn avholdes åpningsmøte som inneholder veiledning om regelverket og gangen i tilsynet.

Med utgangspunkt i innhentet dokumentasjon, starter undersøkelsen i tilsynet. Tilsynsmyndigheten henter inn opplysninger som kan si noen om barnehagens praksis. De faktiske forholdene blir vurdert opp mot de rettslige kravene, kontrollspørsmålene og den skjønnsmessige standarden. Etter at denne fasen er gjennomført, skal tilsynsmyndigheten ha svar på alle kontrollspørsmålene i tilsynet.

I **avslutningsfasen** formidles undersøkelser og konklusjoner først og fremst gjennom tilsynsrapporten.

Tilsynsrapporter er offentlige og publiseres på kommunens [hjemmeside](#). Unntaksvis kan tilsynsrapporter bli unntatt offentlighet av personvern hensyn.

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 tilsynsmyndighetens vurderinger og konklusjoner bidrar til å sikre etterprøvbare og likebehandling av barnehager.

Når det ikke avdekkes lovbrudd eller uforsvarlige forhold, avsluttes tilsynet med en «Endelig tilsynsrapport».

Foreligger det lovbrudd, sender barnehagemyndigheten ut en foreløpig rapport med varsel om pålegg om retting. Barnehageeier får anledning til å uttale seg før tilsynsmyndigheten 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 tilsynsmyndigheten 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.

Målet for tilsynet er at barnehagen etablerer en praksis i samsvar med regelverket.

Hvis barnehageeier ikke retter forholdet innen fristen, kan tilsynsmyndigheten 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.

Dersom barnehagen stenges, har kommunen ansvar for å gi barna plass i annen barnehage.

6 Evaluering

Tilsynsmyndigheten 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.

Vedlegg

- Vedlegg 1: Kilder til informasjon om risiko
- Vedlegg 2: Barnehageloven, ansvar og roller
- Vedlegg 3: Risikodiagram