



KUNNSKAPSDEPARTEMENTET

Veileder

Tilsyn med barnehager





Innhold

Innhold.....	1
1. Innledning.....	3
2. Lovgrunnlaget.....	5
2.1 Bestemmelser i barnehageloven.....	5
2.2 Kommunens utøvelse av skjønn.....	6
3. Kommunens roller og ansvarsforhold.....	9
3.1 Kommunen som barnehageeier og barnehagemyndighet.....	9
3.2 Hvem utfører tilsynet?.....	10
3.2.1 Delegering.....	10
3.2.2 To-nivåkommunen.....	10
3.2.3 Interkommunale løsninger.....	11
3.3 Tilsynsmyndighetens kompetanse.....	11
3.4 Fylkesmannens ansvar.....	11
4. Forholdet mellom veiledning og tilsyn.....	13
4.1 Veiledning.....	13
4.2 Tilsyn.....	13
4.2.1 Uforsvarlige og ulovlige forhold.....	13
4.2.2 Kontroll – dialog – veiledning.....	15
5. Utførelse – en kommunal plan.....	17
5.1 Kommunal plan.....	17
5.1.1 Igangsetting.....	17
5.1.2 Kartlegging.....	18
5.1.3 Planlegging og prioritering.....	19
5.1.4 Utøvelse av tilsyn.....	19
5.1.5 Rapportering.....	20
5.1.6 Oppfølging.....	20
5.2 Samordning av tilsyn.....	21
6. Tilsynsdokumenter/hjelpemidler til utøvelse av tilsyn.....	23







1. Innledning

Tilsyn er en viktig del av kommunens ansvar for å sikre barnehager med høy kvalitet. Denne oppgaven er særlig viktig for å kontrollere at barnehagelovens krav følges opp, og at kommunen som barnehagemyndighet har innsyn i hva som skjer i barnehagene i kommunen. Kommunen må utøve systematisk tilsyn for å sikre at kvaliteten og innholdet i tilbudet til barna er tilfredsstillende. Barnehageloven med forskrifter, inkludert rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver, formidler samfunnets krav og forventninger til verdigrunnlag, rammevilkår, arbeidsmåter og innhold i barnehagene. Dette er derfor viktige dokumenter for kommunen som tilsynsmyndighet, så vel som for eiere, ansatte og foreldre.

Veilederen fokuserer på kommunens ansvar som tilsynsmyndighet i kapitlene 2 til 5:

- 2 Lovgrunnlaget
 - * Kommunens ansvar
 - * Om loven
- 3 Kommunens roller og ansvarsforhold
 - * Kommunen som barnehageeier og barnehagemyndighet
 - * Hvem utfører det kommunale tilsynet?
 - * Tilsynets kompetanse
- 4 Forholdet mellom veiledning og tilsyn
 - * Veiledning
 - * Tilsyn
 - * Kontroll – dialog – veiledning
- 5 Utførelse – en kommunal plan
 - * Kommunal tilsynsplan
 - * Samordning av tilsyn
 - * Fylkesmannens ansvar

Eksempler på tilsynsdokumenter og arbeidsmetoder som kan være til hjelp for kommunens utøvelse, vurdering og rapportering ved tilsyn finnes på www.barnehage.dep.no





2. Lovgrunnlaget

Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) bestemmer at kommunen skal gi veiledning, samt påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. § 8. Kommunen som barnehagemyndighet skal føre tilsyn med kommunale og ikke-kommunale virksomheter som er godkjent etter barnehageloven §§ 6 og 11 eller kan være godkjenningsspliktig etter § 6. Dette gjelder ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager.

De fleste åpne barnehager har en åpningstid på mindre enn 20 timer i uken og er derfor ikke godkjenningsspliktige etter barnehageloven § 6. Dersom åpen barnehage likevel er godkjent skal kommunen føre tilsyn med barnehagen. (For godkjenning av barnehager vises det til Kunnskapsdepartementets veileder Godkjenning av barnehager F-4208).

Loven sikrer kommunens rett til innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokaler i den utstrekning dette anses nødvendig for å ivareta kommunens oppgaver.

2.1 Bestemmelser i barnehageloven

Barnehageloven § 7 angir hva som er *barnehageeiers* ansvar og oppgaver. Denne gjelder også for kommunen der denne er barnehageeier. Bestemmelsen lyder:

§ 7. Barnehageeierens ansvar

Barnehageeieren skal drive virksomheten i samsvar med gjeldende lover og regelverk.

Barnehageeieren må legge fram opplysninger om regnskapsdata og tjenestedata etter forskrifter fastsatt av departementet.

Barnehageeieren plikter å gi barnets bostedskommune de opplysninger som er nødvendige for å kunne føre et register som nevnt i § 8 fjerde ledd.

Barnehageeieren skal fastsette barnehagens vedtekter. Vedtektene skal gi opplysninger som er av betydning for foreldrenes/de foresattes forhold til barnehagen, herunder

- a) eierforhold,*
- b) formål, jf. § 1 fjerde ledd, herunder eventuell reservasjon fra § 1 annet ledd, jf. tredje ledd,*
- c) opptakskriterier,*
- d) antall medlemmer i samarbeidsutvalget,*
- e) barnehagens åpningstid.*



Godkjente virksomheter skal være registrert i Enhetsregisteret.

Barnehageloven § 8 angir hva som er *barnehagemyndighetens* ansvar:

§ 8. Kommunens ansvar

Kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk.

Kommunen har plikt til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under opplæringspliktig alder. Utbyggingsmønster og driftsformer skal tilpasses lokale forhold og behov.

Kommunen har ansvaret for at barnehage tilbudet 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 trygdekontorene i forbindelse med kontroll av beregning og utbetaling av kontantstøtte etter kontantstøtteleven. Registeret kan samkjøres mot trygdekontorets register over mottakere av kontantstøtte. Departementet gir forskrifter med utfyllende bestemmelser 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.

Kommunen forvalter tilskuddene til ikke-kommunale barnehager i kommunen.

Barnehageloven § 16 omhandler kommunen som barnehagemyndighet sitt tilsyns-ansvar. Denne bestemmelsen lyder:

§ 16. Tilsyn

Kommunen fører tilsyn med virksomheter etter denne lov. 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. Kommunens stengingsvedtak skal sendes fylkesmannen til orientering. Vedtak om retting og stenging kan påklages til fylkesmannen.

2.2 Kommunens utøvelse av skjønn

Barnehagens overordnede oppgave er gitt i barnehageloven med forskrifter. Loven angir viktige hovedprinsipper, også for barnehagens rammevilkår, innhold og kvalitet.

Barnehageloven skiller mellom barnehageeiers ansvar og oppgaver og kommunens ansvar og oppgaver som barnehagemyndighet. Barnehageeier har et selvstendig ansvar for at barnehageloven med forskrifter blir oppfylt, mens det er kommunen som barnehagemyndighet som har ansvar for å avklare om tilbudet i barnehagen er *lovlig og faglig godt nok*.

Tilsynet etter barnehageloven skal omfatte alle myndighetskrav, dvs. krav stilt i lov og forskrifter. Eksempler kan være å ha foreldreråd, innhente politiattester og krav til kvalitet og innhold. Barnehageloven med forskrifter stiller også krav til skjønnsmessige vurderinger for å etterse om barnehageeier oppfyller de krav som foreligger. Vurderinger

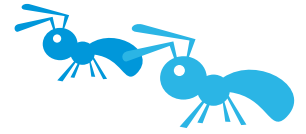


av lovens § 2 *Barnehagens innhold* og § 3 *Barns rett til medvirkning* krever skjønn, og handler om både faglige og juridiske krav. Et annet eksempel er § 18 *Barnehagens øvrige personale*, femte ledd, *Bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet*. Hva som er tilstrekkelig, må vurderes ut fra antall barn sett mot det pedagogiske tilbudet og omsorgstilbudet. Eksempelvis vil en barnehage med flere barn med nedsatt funksjonsevne måtte vurdere behovet for å styrke bemanningen eller eventuelt redusere barnegruppens størrelse.

Loven er utformet slik at den inneholder få standardkrav og legger dermed stor frihet og fleksibilitet til det lokale nivå når det gjelder organisering og drift av barnehagesektoren. Det er kommunen som kjenner nærmiljøet til barnehagene, og det er kommunen som er nærmest til å tilpasse og utvikle barnehagedriften til lokale forhold.







3. Kommunens roller og ansvarsforhold



Kommunen som barnehagemyndighet innehar tre funksjoner når de skal sikre at barna får et godt og forsvarlig barnehagetilbud:

- * Aktiv veiledning av barnehager som sikrer de krav som settes i barnehageloven med tilhørende forskrifter
- * Godkjenning etter vurdering av barnehagens egnethet i forhold til formål og innhold, jf. § 10, jf. §§ 1 og 2.
- * Tilsyn som virkemiddel for å sikre at kvaliteten på tilbudet til barna er tilfredsstillende.

3.1 Kommunen som barnehageeier og barnehagemyndighet

De fleste av landets kommuner har en dobbeltrolle som eier og tilsynsmyndighet i forhold til barnehagene. Sentralt ved kommunens tilsynsansvar må være at både private og offentlige barnehageeiere har *tillit* til tilsynet, og at kommunens egeninteresse som barnehageeier blir satt til side. Kommunens dobbeltrolle med til dels innebygde motsetninger kan føre til at habilitetsspørsmål blir aktualisert, for eksempel kommunens organisering jf. pkt. 3.2.2.

Loven er et godt hjelpemiddel i håndteringen av oppgaven som barnehagemyndighet. Klargjøringen av myndighetsrollen i § 8 skal forebygge eventuelle habilitetskonflikter mellom myndighetsansvaret og eierinteressene. Kommunens dobbeltrolle stiller store krav til ryddighet, og kommunen må selv ta initiativ til å problematisere temaet, slik at kommunale og ikke-kommunale barnehager sikres en reell likebehandling. Et skritt på denne veien er at kommunen som tilsynsmyndighet utarbeider en plan for tilsyn som er kjent for alle; barnehageeiere, barnehageansatte og foreldre.

Kommunene i Norge står overfor ulike utfordringer når det skal etableres rutiner og arbeidsmetoder som skal sikre tilsyn i den enkelte barnehage. Et forslag til hvordan kommunen kan arbeide fram en tilsynsplan blir omtalt i kapittel 5 om utførelse – en kommunal plan.



3.2 Hvem utfører tilsynet?

Kommunestyret har det øverste tilsynsansvaret med den kommunale forvaltningen, og bestemmer hvilket organ i kommunen tilsynet skal legges til, jf. lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) §§ 10, 12 og 23. Kommunestyret kan med hjemmel i kommuneloven §§ 10, 12 og 23 nr. 4 ved delegering bestemme hvem som skal være tilsynsmyndighet i kommunen.

3.2.1 Delegering

Kommunestyret kan delegerer tilsynsoppgavene til administrasjonssjefen eller til et politisk utvalg med ansvar etter barnehageloven. Det politiske utvalget kan videre delegerer hele eller deler av tilsynsoppgaven til administrasjonssjefen, hvis ikke kommunestyret har bestemt noe annet. Dette må da framgå av delegeringsbestemmelsene. Det mest vanlige er at hele myndigheten delegeres til administrasjonssjefen som har overordnet instruks- og kontrollansvar for administrasjonen, jf. kommuneloven § 23 nr. 1. Administrasjonssjefen kan eventuelt delegerer videre til etatssjef, enhetsleder eller andre i administrasjonen. Denne vil da utøve myndighet på administrasjonssjefens vegne.

Det kan også skilles på hvem som utøver tilsynet og hvem som fatter vedtak om pålegg. En kan for eksempel tenke seg at administrasjonssjefen får delegert ansvar til å utøve tilsyn, men at pålegg om ulovlige og/ eller uforsvarlige forhold legges til det politiske utvalg for barnehagesaker eller kommunestyret. Dette fordi slike vedtak også kan få store økonomiske konsekvenser. Kommunestyret må selv bestemme hva som er mest riktig for egen kommune.

Erfaringene fra mange kommuner er at det er hensiktsmessig å skille mellom det å utøve tilsyn og hvem som fatter vedtak om pålegg, også for å sikre at kommunestyret eller politisk utvalg for barnehagesaker og administrasjonssjefen er orientert om barnehagene i kommunen.

Ved funn av mulig uforsvarlige eller ulovlige forhold, som er regulert i annet lovverk enn barnehageloven, må barnehagemyndigheten orientere den aktuelle tilsynsmyndighet. Aktuelle myndigheter kan være brannvesenet, kommunehelsetjenesten, plan- og bygningsmyndigheten eller arbeidstilsynet.

3.2.2 To-nivåkommunen

Utviklingen i mange kommuner har av ulike grunner medført at barnehagefaglige stillinger i administrasjonen har blitt borte. Dermed har også muligheten for å plassere kommunens oppgave som barnehagemyndighet blitt vanskeligere i mange kommuner.

I tillegg har mange av landets kommuner valgt å organisere seg som «to-nivåkommuner» med resultatenheter direkte underlagt administrasjonssjefen. En slik organisering medfører i utgangspunktet at hver kommunale barnehage blir en egen resultatenhet med ansvar for drift, økonomi og personalsaker. Kommuner som har valgt slik organisering har særlige utfordringer med å definere hvor barnehagemyndigheten skal plasseres. Enkelte av to-nivåkommunene som har flere barnehager, har valgt å la en av styrerne i en kommunal barnehage få myndighetsfunksjon. Dette skaper mange utfordringer både administrativt, barnehagefaglig og med tanke på habilitet. Det er derfor viktig at



kommuner som har valgt slik organisering aktivt tar stilling til hvordan man skal løse tilsynsoppgaven.

3.2.3 Interkommunale løsninger

For mange små og mellomstore kommuner kan det være hensiktsmessig med interkommunalt samarbeid om forvaltningen og utøvelsen av kommunens tilsynsansvar etter barnehageloven. Kommuner kan inngå et samarbeid om å *utøve* tilsyn i hverandres barnehager, for å oppnå en nødvendig forvaltningsmessig distanse. En annet positiv effekt er at kommuner med liten barnehagefaglig kompetanse på kommunenivå får en mer kompetent og bærekraftig tjeneste. Eksempel på en interkommunal samarbeidsmodell hvor det utføres tilsyn i hverandres barnehager finnes på www.barnehage.dep.no. Modellen er utviklet av Harstad og Kvæfjord kommune.

3.3 Tilsynsmyndighetens kompetanse

Kommunens tilsyn med barnehager omfatter ulike tema ut fra krav stilt i lov og forskrifter. Dette kan gjelde både rammevilkår og barnehagens innhold og kvalitet. Med tanke på at tilsynet skal omfatte innhold og kvalitet er det nødvendig at kommuner har tilstrekkelig med barnehagefaglig kompetanse til å oppfylle sine forpliktelser etter barnehageloven. I tillegg kan tilsynet, ut fra tema, knytte til seg annen aktuell faglig kompetanse. Eksempler på slik kompetanse kan være jurist, økonom, helsesøster mv. Kommunene kan eventuelt oppfylle dette gjennom interkommunalt samarbeid.

Tilsyn i den enkelte barnehage bør gjennomføres av minst to personer – dette for å styrke faglige vurderinger, samt sikre tilsynets legitimitet overfor barnehageeier.

3.4 Fylkesmannens ansvar

Etter barnehageloven § 9 har fylkesmannen et generelt veiledningsansvar overfor kommuner og eiere av virksomheter etter barnehageloven. I tillegg er fylkesmannen klageinstans i forhold til vedtak fattet av kommunene etter loven §§10,11, 16, 17 og 18, og der det følger av forskrifter gitt med hjemmel i loven. Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunen utfører de oppgaver den som barnehagemyndighet er pålagt etter barnehageloven, jf. § 9 andre ledd. Dette innebærer at fylkesmannen blant annet må føre tilsyn med om barnehagemyndigheten foretar det *lovpålagte* tilsynet med barnehagene i kommunen. Fylkesmannen har på lik linje med kommunen innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokaler i den utstrekning dette anses nødvendig for å ivareta fylkesmannens oppgaver.



4. Forholdet mellom veiledning og tilsyn



Barnehageloven markerer at tilsyn og veiledning er to ulike oppgaver. Kommunens veiledningsplikt er hjemlet i § 8 og kommunens tilsynsplikt er hjemlet i § 16. Kommunen som godkjenningsmyndighet er nærmere beskrevet i veileder om *Godkjenning av barnehager*, F-4208.

4.1 Veiledning

Veiledning etter § 8 første ledd dreier seg om å gi oversikt over hva barnehageloven med forskrifter krever og hva som må gjøres for å få driften i samsvar med dette. Hensikten er at barnehageeier endrer på forhold som kan føre til pålegg om retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold. I dag brukes begrepet veiledning til mange formål, både utdanning, kompetanseutvikling i yrker, problemløsning og selvutvikling. I denne sammenhengen snakker vi om kommunens ansvar for å veilede i forhold til barnehageloven med forskrifter, dvs. de samfunnskrav og forventninger til verdigrunnlag, rammevilkår, arbeidsmåter og innhold som ligger i regelverket.

4.2 Tilsyn

Kommunens rolle som *tilsynsmyndighet* er hjemlet i § 16 og forstås som de aktiviteter som kommunen utøver for å sikre at barnehagene drives i samsvar med lov og forskrifter. I kommunens arbeid er det mange aktiviteter som inngår under tilsynsbegrepet. Dette kan være innhenting av informasjon gjennom årsplaner og/eller evalueringsrapporter, årsmelding, vedtekter, brukerundersøkelser og lignende. Kommunens kontroll av åpnings- og endringsmeldinger i forbindelse med driftstilskudd er også en del av tilsynsoppgavene. Innhenting av informasjon vil i tillegg til anmeldte og uanmeldte tilsynsbesøk sikre kommunens innsyn i den enkelte virksomhet. Dette betyr at tilsyn er en sentral oppgave kommunen utfører *kontinuerlig*, og ikke bare ved anmeldte eller uanmeldte tilsynsbesøk i barnehagene. Kommunen som barnehagemyndighet har ansvar for planlegging, kvalitetsutvikling og tilsyn med hele barnehagesektoren i kommunene. Tilsynet blir dermed en sentral del av det kommunale ansvaret.

4.2.1 Uforsvarlige og ulovlige forhold

Tilsynsmyndigheten kan gi pålegg om retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold ved godkjente eller godkjenningspliktige virksomheter. Bestemmelsen om å gi pålegg om retting av uforsvarlige forhold skal fungere som en sikkerhet, samt kunne fange opp



forhold som ikke er direkte regulert av barnehageloven, men som kan føre til uforsvarlige tilstander for barna. Dette kan for eksempel være; endring av barnehagens norm for arealutnytting, manglende vedlikehold av bygg og uteområder, standard på lekeutstyr og lignende. Tilsynsmyndigheten skal påse at driften av barnehagen skjer i lovlige former og på forsvarlig måte.

Barnehageloven stiller krav på flere områder, bl.a. innhold, barn og foreldres medvirkning, godkjenningsplikt og oppgavefordeling og krav til personalet. Tilsynsmyndigheten skal påse at virksomheten drives innenfor rammene av godkjenning, at barnehagens vedtekter ikke er i strid med loven, samt at innholdet er i samsvar med lov og rammeplan. Når tilsynsmyndigheten oppdager ulovlige eller uforsvarlige forhold i en barnehage, skal den gi pålegg om retting av forholdet – se kap. 5 om utførelse.



Pålegg om retting

Et pålegg om retting må være konkret, og rette seg mot forholdet som er i strid med barnehageloven eller er uforsvarlig. Etter loven skal virksomheten gis en frist for å etterkomme pålegget. Loven sier ingenting om fristens lengde, dette må være opp til kommunens skjønn. Som et utgangspunkt kan en si at virksomheten må gis en rimelig mulighet til å følge opp pålegget, og det må også tas høyde for tre ukers klagefrist, jf. forvaltningsloven.

Pålegg om stenging av virksomheten

Dette kan være aktuelt hvis forholdet ikke lar seg rette, eller pålagt retting ikke blir oppfylt. Stengingen kan være tidsbegrenset eller varig. Ved tidsbegrenset stenging kan barnehagen gis en ny frist for retting. Dersom forholdene tilsier det, kan stenging iverksettes umiddelbart og uten forutgående pålegg om retting. Vilkåret er da at forholdet ikke lar seg rette, eller at man ikke kan vente på retting. Dette kan for eksempel være tilfelle når forholdene er så uforsvarlige at man av hensynet til barnas sikkerhet ikke kan vente på at driften igjen skal bli forsvarlig.

Stenging er en dramatisk reaksjon både overfor barnehageeier, barn og foreldre, og bør derfor først foretas dersom det er gitt pålegg om retting og fristen for å rette opp forholdet er ute. Kommunen må også vurdere forholdsmessigheten – et vedtak om stenging må stå i forhold til det ulovlige eller uforsvarlige forholdet.

4.2.2 Kontroll – dialog – veiledning

Tilsyn er et av mange virkemidler kommunen har for å sikre kvalitet i barnehagene. Et kvalitetssystem bør omfatte både tilsyn, oppfølging og vurdering, og bli et ledd i det kommunale kvalitetssikringsarbeidet. Ved tilsyn undersøker kommunen om barnehagen oppfyller kravene i regelverket, som her også omfatter lovens og rammeplanens krav til innhold og kvalitet.

Kontroll ved utøvelse av tilsyn medfører at man fokuserer på forhold som ikke er tilfredsstillende ivaretatt. Selv om motivet for tilsynet er kontroll, er dialogen helt sentral under utøvelsen av tilsynet. Dialogen er nødvendig for å få opplysninger som grunnlag for å vurdere om det faglige arbeidet i barnehagen er i samsvar med barnehageloven og rammeplanens krav. Kontroll, dialog og veiledning er knyttet sammen, det er innebygd i selve måten kommunen organiserer tilsynet på. Det er fare for at et detaljert tilsyn med fokus på mangler kan vri barnehageeiers fokus over på passiv etterlevelse av tilsynets krav og forventninger, og bort fra barnehageeiers utviklingsrolle og kreativitet. Et slikt tilsyn vil således kunne virke mot sin hensikt. Tilsynet bør derfor forsøke å oppnå dialog, da kritikk alene kan virke negativt i henhold til å skape forbedringer.



A decorative graphic on the right side of the page. It features a blue bird perched on a blue horizontal bar. Above the bar, a dotted line curves upwards, ending in several pink musical notes. Below the bar, a dotted line curves downwards, ending in several orange musical notes.

5. Utførelse – en kommunal plan

Barnehagesektoren i Norge er svært sammensatt og ulik fra kommune til kommune. Vi har store bykommuner med mange barnehager, og vi har små kommuner med færre barnehager og oversiktlige forhold. Det er forskjell i dekningsprosent mellom kommunene og ulik fordeling av kommunale og private eiere. Den enkelte kommune står overfor ulike utfordringer når det skal etableres rutiner og arbeidsmetoder som skal sikre innsyn i den enkelte barnehage.

Kommunene har hatt plikt til å føre tilsyn med barnehagene siden den første barnehage-loven kom i 1975. Tilsynsarbeidet må systematiseres og ha kontinuitet. Systematisering av eksisterende arbeid vil påvirke den fremtidige arbeidssituasjonen for tilsynsmyndigheten, og vil kunne forenkle det videre arbeidet med systematisk tilsyn.

5.1 Kommunal plan

Tilsyn er en oppgave som etter hvert er blitt ganske omfattende. For å få til gode rutiner både med hensyn til informasjon, veiledning, kontroll, tilsynsbesøk og oppfølging er det nødvendig at kommunen har en *plan for tilsyn* i barnehagene. Planen bør si noe om hva det skal føres tilsyn med og bør også si noe om hvor ofte det skal utøves tilsyn, samt inneholde rutiner for samarbeid om tilsyn etter annet regelverk.

Dette kapitlet gir eksempler på hvordan man kan gå frem for å få gode rutiner med systematisk tilsynsarbeid. Planen beskriver følgende faser:

- * Igangsetting
- * Kartlegging
- * Planlegging og prioritering
- * Utøvelse av tilsyn
- * Rapportering
- * Oppfølging.

5.1.1 Igangsetting

Under igangsettingsfasen er det viktig å gi berørte parter nødvendig informasjon om tilsyn i barnehagen. Informasjonen skal være konkret og oppklarende, samtidig som den skal være motiverende og veiledende for det videre arbeidet. I denne fasen vil det være



naturlig å avklare forventninger til/fra tilsynsmyndigheten, eventuelt også hva tilsynet ikke vil omfatte.

Informasjonen må beskrive tilsynsrollen og skal omfatte/inneholde:

- * Barnehageloven og forskriftenes bestemmelser
- * Hva det skal føres tilsyn med
- * Hvordan tilsynet utføres
- * Hvem som utfører tilsynet
- * Anmeldt og uanmeldt tilsynsbesøk
- * Rapportering
- * Pålegg og klagerett
- * Oppfølging.

Muntlig informasjon kan gis som orientering til barnehagen/eieren før igangsetting av tilsynsarbeidet, for eksempel som tema på styrer-/ nettverkssamling, på personalmøte, møte i samarbeidsutvalget eller lignende.

Skriftlig informasjon kan gis gjennom en generell tilsynsbrosjyre til barnehagene, eierne, foreldrene, politikere m.v. Ved anmeldte tilsyn skal barnehagen og eier ha spesiell melding. Det skal da gå frem av meldingen hva det skal føres tilsyn med.

Av informasjonen må det gå klart frem at dersom kommunen skal kunne ivareta tilsynsansvaret, er det nødvendig med gjensidig samarbeid, bl.a. må frister for innsending av informasjon respekteres.

5.1.2 Kartlegging

Tilsynsmyndigheten må ha rutiner og system for innhenting av opplysninger fra barnehagene. Kommunen bør gi en frist for tilbakemeldinger.



Eksempler på informasjon som kan innhentes:

- * Oversikt over barn, barnas alder og oppholdstid
- * Oversikt over barnehagens bemanning, antall årsverk
- * Kvalitetssikringsrutiner
- * Dispensasjoner fra utdanningskrav
- * Årsplan
- * Gjeldende vedtekter
- * Årsrapport/evaluering
- * Annen informasjon (eks. brukerundersøkelser, rutiner for innhenting av politiattester m.m.).

Det kan være nødvendig å samordne mottatt informasjon og klargjøre hvilken informasjon som skal knyttes opp mot tilsyn etter barnehageloven, og etter annet lovverk.

Det er viktig å ha nødvendige rutiner for samarbeid og samordning med andre etater/instanser som har et tilsynsansvar i barnehagene, se for øvrig pkt. 5.2.

5.1.3 Planlegging og prioritering

Når all informasjon er systematisert bør det utarbeides en plan for utøvelse av tilsyn. Kommunen bør her foreta en prioritering. Det må være en sammenheng mellom de prioriteringer som gjøres og den overordnede tilsynsplanen kommunen har. Enkelte ganger vil det være nødvendig med et omfattende tilsyn som tar for seg flere sider ved barnehagedriften. Andre ganger kan tilsynet omfatte utvalgte områder ved barnehagedriften. I planleggingsfasen vil det være nødvendig å se på hvilke behov har barnehagen(e) for tilsyn, og hvilke behov har kommunen for å utøve tilsyn i en bestemt barnehage.

5.1.4 Utøvelse av tilsyn

Tilsyn kan være *anmeldt* eller *uanmeldt*. Varigheten av tilsynet vil variere ut fra bl.a. barnehagens størrelse og hva man ønsker å føre tilsyn med.

Ved anmeldt tilsyn skal barnehagen/eier varsles i god tid på forhånd. Det bør settes av god tid til samtale med eier, styrer og representant fra barnehagens samarbeidsutvalg, slik at informasjon og veiledning blir ivaretatt. Det bør også settes av tid til befaring av barnehagen, både ute og inne. Gjennomgang av barnehagevirksomheten fra ulike sider diskuteres slik at tilsynsmyndigheten, eier og styrer kan stille spørsmål underveis.

Arbeidet med tilsynet skal ha kontinuitet, og det vil være naturlig å gå igjennom de vilkår som ble stilt ved godkjenning og tidligere tilsynsrapport.

Tema for tilsyn kan være:

- * Barnehagens vedtekter
- * Leke og oppholdsareal
- * Bemanning
- * Opplysninger om barna
- * Tilskudd
- * Rammebetingelser



- * Årsplan / utviklingsarbeid
- * Vurderingsarbeid
- * Samarbeidsutvalg
- * Foreldresamarbeid
- * Barnas rett til medvirkning.

Det kan enkelte ganger være nødvendig å foreta *hendelsesbasert* tilsyn, for eksempel på bakgrunn av bekymringsmeldinger som er gitt til tilsynsmyndigheten. Dette kan skje ved at foreldre/ansatte har henvendt seg til administrasjonen med bekymring for barnehagedriften. Bekymringer kan for eksempel gjelde:

- * Antall barn
- * Areal (ute og inne)
- * Hygieniske krav
- * Mistanke om overgrep
- * Manglende vedlikehold av bygg og uteområder.

Kommunen som tilsynsmyndighet må ha rutiner for hvordan slike klager/henvendelser håndteres.

Ved uanmeldte tilsynsbesøk varsles ikke barnehagen/eier på forhånd.

5.1.5 Rapportering

Kommunen bør ha rutiner på rapportskrivning etter hvert tilsyn, samt oversikt over hvem som skal ha kopi av rapporten. Rapporten kan være en sammenfatning av de forhold som fremkommer som følge av tilsynet. Rapporten underskrives av de som har utført tilsynet. Hvis tilsynet gir grunnlag for pålegg, må også tilsynsmyndigheten underskrive rapporten.

Av rapporten vil det framgå om tilsynet har avdekket ulovlige eller uforsvarlige forhold som medfører *pålegg* om retting til barnehageeier, jf. barnehageloven § 16. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller hvis forholdet ikke lar seg rette, kan kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten. Andre sanksjonsmuligheter, som eksempelvis å holde tilbake offentlige tilskudd, kan ikke benyttes. Kommunens vedtak om retting og stenging kan påklages til fylkesmannen, som kan prøve alle sider ved vedtaket, jf. forvaltningsloven.

Pålegg om retting og stenging skal gis i form av et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 bokstav b. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler om forhåndsvarsel § 16, innsynsrett §§ 18 og 19, begrunnelse §§ 24 og 25, klage §§ 28 og 29 mv. gjelder jf. forvaltningsloven § 28, jf. § 34.

5.1.6 Oppfølging

Tilsynsrapportene kan danne grunnlag for en årlig rapport til politisk nivå om tilsynets virksomhet. Det kan være naturlig å knytte dette til kommunens årsmelding.

Kommunen må også ha rutiner for oppfølging av pålegg. Slike rutiner bør bl.a. omfatte frister, regler for oppfølging og planer for nye tilsyn.



5.2 Samordning av tilsyn

Bestemmelser om tilsyn som gjelder barnehagene finnes også i annet regelverk:

- * Forskrift 19. juli 1996 nr. 703 om sikkerhet ved lekeplassutstyr
- * Forskrift 1. desember 1995 nr. 928 om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v.
- * Plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77.

Tilsyn vil kreve både tverrfaglig og tverretatlig samarbeid samt gode rutiner for samarbeid mellom de berørte kommunale instanser. Kommunale instanser bør ha et formalisert tverretatlig samarbeid slik at planer for tilsyn samordnes. Formidling av opplysninger mellom de ulike tilsynsmyndighetene bør være en naturlig del av dette samarbeidet. Slik kan tilsynet framstå som koordinert og oversiktlig for den enkelte barnehage og barnehageeier. Eksempelvis vil samarbeid mellom helsemyndigheten, med ansvar for miljørettet helsevern, og barnehagemyndigheten ha stor nytteverdi for begge parter. Et annet eksempel er tverrfaglig samarbeid med teknisk etat der det er hensiktsmessig å nyttiggjøre seg ingeniørkompetanse.





6. Tilsynsdokumenter/hjelpemidler til utøvelse av tilsyn

Tilsynsdokumenter, hjelpemidler og eksempler som kan brukes i kommunens tilsynsarbeid finnes på www.barnehage.dep.no

Her finnes også myndighetskrav iht. barnehageloven og forskriftene.

Den enkelte kommune må selv vurdere egne behov vedrørende tilsynsdokumenter. Materialet er ment å være til hjelp for både utøvelse, vurdering og rapportering av tilsynsbesøket.

Utgitt av :
Kunnskapsdepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer av denne publikasjonen fra:
Departementenes servicesenter
Kopi- og distribusjonsservice
www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefaks: 22 24 27 86

Oppgi publikasjonskode: F-4226 B
Layout: Lysvold Design
Trykk: Zoom Grafisk as 01/2007 – opplag 3000