



# Tilsyn og veiledning av barnehager i Asker kommune

PLAN FOR IVARETAKELSEN AV KOMMUNENS OPPGAVER SOM  
BARNEHAGEMYNDIGHET

## 1. Innledning

I denne planen beskrives og utdypes barnehagemyndighetens ansvar og oppgaver for veiledning og tilsyn i private og kommunale barnehager i Asker.

Asker kommune har per 1. februar 2023 til sammen 101 barnehager. 67 av barnehagene er private, mens 34 er kommunale.

I denne planen er det gitt en beskrivelse av hvordan Asker kommune skal arbeide for å ivareta vårt ansvar som barnehagemyndighet. Planen omfatter hovedsakelig oppgavene knyttet til tilsyn og veiledning. Barnehagemyndigheten har tre virkemidler til disposisjon; veiledning, tilsyn og godkjenning. Risikovurdering skal ligge til grunn for barnehagemyndighetens valg av virkemiddel. Barnehagemyndigheten må ha kunnskap om regelverket og barnehagene i kommunen når risikoen for brudd på regelverket skal vurderes.

Barnehagemyndigheten må ha oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven.

Formålet med planen er å sikre at kommunen utøver forvaltning av høy kvalitet og sikrer at alle barn får et best mulig barnehagetilbud i samsvar med de kravene som er fastsatt nasjonalt og lokalt.

## 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, jf. barnehagelovens § 10 første ledd.

Kommunen har også ansvaret for å føre tilsyn med krav som følger av annet regelverk enn barnehageloven. Dette gjelder blant annet forskrift om miljørettet helsevern i barnehage og skoler, og forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn.

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

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.

Kommunen har rett til innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokaler i den utstrekning dette anses nødvendig for å ivareta kommunens oppgaver som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 53 siste 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.

### 3. Organisering av barnehagemyndigheten i Asker kommune

Barnehageloven pålegger kommunen plikter både som barnehageeier og som lokal barnehagemyndighet. Det følger av barnehagelovens § 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 Asker kommune er det kommunalsjef for barnehage som er eier av de kommunale barnehagene, og som er delegert ansvaret for å oppfylle barnehageeiers plikter etter barnehageloven og tilhørende forskrifter.

Barne- og familietjenesten og avdeling for Kvalitet og forvaltning, er delegert ansvaret for kommunens plikter som barnehagemyndighet. Barne- og familietjenesten er underlagt kommunalsjef for barn, familie og inkludering. Denne delingen av kommunens plikter etter barnehageloven er gjort for å ivareta tilliten til barnehagemyndighetens upartiskhet.

### 4. Risikovurdering

Risikovurderinger legges til grunn i barnehagemyndighetens tilsynsarbeid. Når det gjøres en risikovurdering, 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 (vedlegg 4). Eksempler på kilder kan være:

- BASIL – innrapportering for barnehager
- Vigilo - kommunens fagprogram for opptak
- Årsplaner
- Vedtekter
- Foreldreundersøkelsen
- Klagesaker
- Bekymringsmeldinger
- Møtepunkter for ansatte, styrer og eier
- Kjennskap til barnehagene – f.eks. ståstedsanalyse, dispensasjonssøknader
- Meldinger fra andre kommunale tjenester

- Medieoppslag og sosiale medier
- Informasjon vi selv har funnet i tidligere tilsyn
- Medarbeiderundersøkelser
- Funn fra tilsyn utført av andre enn barnehagemyndigheten

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. Det samme gjelder barnehageeiers deltakelse på kommunens veiledningssamlinger hvor det blir gitt informasjon om kravene som stilles til barnehageeier.

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 når det gjelder 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.

I vurderingen av hvilke virkemidler som skal brukes, må det vurderes hva som vil være mest effektivt sett opp mot målet om regelverksetterlevelse.

## 5. Veiledning

Asker kommune skal gi veiledning og påse at alle barnehager, både kommunale og private drives i samsvar med gjeldende regelverk.

Veiledning betyr at barnehagemyndigheten aktivt gir informasjon til barnehageeierne om eierpliktene i barnehageloven med forskrifter. 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. Denne veiledningen kan gis i ledermøter/fagarenaer eller på annen måte. Asker kommune er videre opptatt at barnehageeiere skal finne relevant veiledning på kommunens hjemmeside og på askerbarnehagen.no.

Veiledning gis også i forkant av planlagte tilsyn barnehagemyndigheten har med barnehagene.

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.

*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.

Gjennom Asker kommunes kompetanseplan, er barnehagene videre tilbudt veiledning og kursing innen en rekke temaer. Deltakelse i, og aktivt bruk av disse tjenestene, vil bidra til at barnehagen ivaretar de målene og kravene som stilles nasjonalt og lokalt.

## 6. Tilsyn

Asker kommune har ansvar for at tilsyn føres for å påse at barnehagene drives i tråd med gjeldende regelverk. Tilsynet fungerer både som kontroll av barnehagenes etterlevelse av regelverket, og skal være et bidrag til barnehagens kvalitetsutvikling. Tilsynet skal gjennomføres på en måte som bidrar til at barnehageeier får forståelse for lovkravene som kontrolleres, og settes i stand til å vite hva som må gjøres for å oppfylle gitte pålegg.

Kommunedirektøren har det overordnede ansvar for tilsyn i henhold til kommunens delegeringsreglement.

Tilsyn etter lov om barnehager gjennomføres av avdeling for Kvalitet og forvaltning. Tilsynet vil i hovedsak gjennomføres av tilsynsteam som består av personer med barnehagefaglig og juridisk kompetanse.

Virksomhet Strategi, næring og analyse (ved avdeling samfunnshelse, beredskap og næring) fører tilsyn etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler. Ved behov avtales felles tilsyn etter barnehageloven og forskrift om miljørettet helsevern. Barnehagemyndigheten deler sin risikovurdering med avdeling samfunnshelse, beredskap og næring, og bistår med øvrige informasjon ved behov.

Barnehagemyndigheten fører tilsyn etter barnehagelovens bestemmelser:

- Tilsynet kan være anmeldt/varslet eller uanmeldt.
- Omfanget av tilsynet kan variere, og ulike tema kan i perioder få økt fokus.
- Det kan føres tilsyn dersom barnehagemyndigheten varsles om særskilte forhold.

Hva slags type tilsyn som gjennomføres avhenger av en risikovurdering og en vurdering av effektivitet. Gjennom skriftlige tilsyn vil tilsynsmyndigheten kunne kontrollere et større antall barnehager enn gjennom stedlige tilsyn. Det vil ofte være tematikken som avgjør om tilsynet kan gjennomføres skriftlige eller stedlig. Lovkrav knyttet til for eksempel bemanning, politiattest og lignende kan ofte kontrolleres gjennom skriftlige tilsyn.

Foreldrerepresentanter skal alltid være informert om tilsynet og konklusjonene.

## ULIKE TYPER TILSYN

### 1. Tematilsyn

Tematilsyn er tilsyn hvor tema, tidspunkt for gjennomføring og antall barnehager er satt opp i en plan.

Risikovurderinger vil være bestemmende for hvilke temaer det skal føres tilsyn med, hvilke barnehager som velges ut og hvilken metode som er hensiktsmessig. Tilsynet skal sette søkelys på innholdselementer i lov om barnehage med forskrifter.

Det tas sikte på ett hovedtema per barnehageår, og at det gjennomføres stedlige tematilsyn basert på risikovurderinger.

I forkant av tilsynene, skal det alltid gjennomføres felles veiledning på tema for tilsynet. Dette kan skje på felles styrersamlinger eller egne samlinger.

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.

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.

### 2. Hendelsesbaserte tilsyn

Hendelsesbaserte 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. Deretter 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. Klagen 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.

## GANGEN I TILSYNET

### Forberedelsesfasen

Innhenting og sammenstilling av informasjon til risikovurderinger.

- Velge tema, barnehage og tidspunkt for tilsynet
- Klargjøre rettslige krav (Lovtekst, forarbeider, forskrifter, retts- eller forvaltningspraksis, rundskriv, veiledere m.m.)
- Lage kontrollskjema (Kontrollspørsmål, undersøkelsesmetode og bevisvurdering)
- Lage egenvurderingsskjema, (vedlegg 3) eller spørreskjema (om aktuelt).

### Undersøkelsesfasen

Med utgangspunkt i dokumentasjon barnehagen sender inn og eventuelt annen dokumentasjon starter undersøkelsen i tilsynet. I de fleste tilsyn vil barnehageeier bli bedt om å gjøre en egenvurdering av om barnehagen oppfyller de lovkravene som skal kontrolleres. Barnehagemyndigheten henter inn opplysninger som kan si noe om barnehagens praksis. Disse faktiske forholdene blir så vurdert opp mot de rettslige kravene. Etter at denne fasen er gjennomført, skal barnehagemyndigheten ha svar på alle kontrollspørsmålene i tilsynet.

Framgangsmåte:

- Sende ut varsel om tilsyn/åpningsbrev. Dette sendes også til leder av samarbeidsutvalget.
- Gjennomføre formøte/veiledning
- Forberede og gjennomføre stedlig eller annen type tilsyn
- Gjennomføre åpningsmøte (om aktuelt)
- Gjennomføre intervjuer med ansatte, foreldre og barn, og observasjon (om aktuelt)
- Vurdere faktum mot de rettslige kravene
- Avholde sluttmøte (om aktuelt)



### Formidlings- og avslutningsfasen

Barnehagemyndigheten formidler undersøkelser og konklusjoner først og fremst gjennom tilsynsrapporten.

Når det ikke avdekkes lovbrudd eller uforsvarlige forhold avsluttes tilsynet med en endelig tilsynsrapport.

Endelig tilsynsrapport skal inneholde rettslige krav, barnehagemyndighetens vurderinger og konklusjoner. Det skal komme fram hva som er vurdert, både rettslige og faktum, og hvorfor det er konkludert med at tilstanden eller praksis er lovlig.

I tilfeller der det avdekkes lovbrudd blir det sentralt i formidlings- og avslutningsfasen å gjennomføre en prosess i to trinn. Gjennomføringen av disse trinnene skal sikre oppfyllelsen av ulike krav i forvaltningsloven § 16, som utløses av at lovbrudd skal følges opp med pålegg om retting.

Trinn 1: Foreløpig tilsynsrapport med varsel om pålegg

Trinn 2: Endelig tilsynsrapport med eventuelt vedtak om pålegg om retting.

#### *Trinn 1: Når det er avdekket lovbrudd: Foreløpig tilsynsrapport*

Forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16. Resultat fra tilsynet formidles og varsel om pålegg om retting av

lovbrudd eller uforsvarlige forhold sendes i foreløpig tilsynsrapport. Tilsynsrapporten skal beskrive tema for tilsynet, de rettslige kravene, barnehagemyndighetens vurderinger og både positive og negative konklusjoner.

Barnehagen skal få mulighet til å kommentere innholdet. Fristen for tilbakemelding skal normalt være to uker.

#### *Trinn 2: Endelig tilsynsrapport med vedtak om pålegg om retting*

Når barnehagemyndigheten har mottatt eventuelle tilbakemeldinger fra barnehagen, skal det utarbeides endelig tilsynsrapport med vedtak om pålegg om retting. Barnehagens uttalelser og barnehagemyndighetens vurdering av dette skal omtales i rapporten.

Rapporten endres når:

- barnehagen kan påpeke feil i faktumet barnehagemyndigheten har lagt til grunn,
- barnehagen kan ha gjennomført tiltak for å rette opp lovbrudd.

Dersom barnehagen ikke har rettet alle lovbrudd, skal det vedtas pålegg om retting. Enkeltvedtak skal følge forvaltningslovens regler, og kan påklages av barnehagen. Enkeltvedtaket skal inneholde påleggstekst, og vise til konkrete lovkrav som er brutt og



korreksjonspunkter. I rapporten skal det beskrives konkret hva barnehagen må gjøre/endre for at lovkravet skal oppfylles, og fastsette frist for tilbakemelding om at påleggene er etterkommet (normalt ikke gi mer enn 2 måneders frist).

Forvaltningsloven § 27 setter visse krav til innhold i vedtaket:

- Retten til å klage jf. fvl § 28
- Klagefrist jf. fvl § 29
- Klageinstans jf. fvl § 28
- Fremgangsmåte ved klage jf. fvl §§ 30 og 32
- Retten til innsyn i sakens dokumenter jf. fvl § 18, jf. § 19
- Retten til å be om utsatt iverksettelse jf. fvl § 42

Tilsynet skal ikke avsluttes før det er sannsynliggjort at barnehagen har etterkommet påleggene og dermed rettet alle lovbruddene. Det kan også være aktuelt med oppfølgingstilsyn for å kontrollere om praksis faktisk er endret og endringen ikke kun tok sted på tidspunktet for lukking av avviket.

## 7. Internkontroll

Gjennom kommuneloven § 25 tredje ledd er kommunen pålagt å ha internkontroll når det gjelder kravene som stilles til kommunen som barnehagemyndighet.

Jobben med internkontroll skal være systematisk. Det vil si sammenhengende og repeterende, ikke hendelsesbasert, tilfeldig eller spontant. Hverken barnehageloven eller kommuneloven stiller krav til en bestemt systematikk, og barnehagemyndigheten kan selv bestemme hvordan de skal legge opp det systematiske arbeidet.

Barnehagemyndigheten skal tilpasse innholdet og omfanget av internkontrollen ut fra risiko og andre konkrete og lokale forhold.

RefLex er et verktøy på [reflex.udir.no](http://reflex.udir.no) som gir barnehagemyndigheten hjelp til å vurdere om egen praksis er i samsvar med barnehageloven med forskrifter. Dette kan gi grunnlag for å iverksette tiltak der det er mangler i etterlevelsen av regelverket.

Barnehagemyndigheten i Asker kommune skal gjennomføre RefLex årlig i januar/februar.

Spørsmål som er relevante for barnehagemyndigheten i forbindelse med risikovurdering av egen praksis vil være:

- Har vi oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven?
- Har vi tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeiere oppfyller sine plikter etter barnehageloven?
- Bruker vi denne kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn?
- Gjennomfører vi veiledning og tilsyn i tråd med risikovurderingen?

### Vedlegg 1 – Kontrollskjema

Hjemmelsgrunnlag (Det rettslige grunnlaget for kravet som stilles)	Kontrollspørsmål (Svaret på kontrollspørsmålene leder til konklusjon på om det foreligger lovbrudd eller ikke)	Undersøkellesmetode (Kilder til informasjon for vurdering av om det foreligger lovbrudd eller ikke)	Bevisvurdering (Hva skal til for at det foreligger lovbrudd)

### Vedlegg 2 – Egenvurderingsskjema

Spørsmål som skal vurderes og besvares	JA/NEI	Barnehageeiers vurdering av om lovkravet er oppfylt	Dokumentasjon som viser praksis

### Vedlegg 3 – Planlagte tilsyn i perioden 2023-2026

Tema	Lovkrav	Barnehage	Tidspunkt
Psykososialt barnehagemiljø og aktivitetsplikten, og internkontroll	Barnehageloven §§ 9 og 42	Barnehager velges basert på risikovurdering	2023-2024
Krav til grunnbemanning og pedagogisk bemanning	Barnehageloven §§ 25 og 26	Barnehagene velges ut på bakgrunn av rapportering i årsmeldingen og barnetall i Vigilo.	Årlig
Politiattest og internkontroll	Barnehageloven §§ 9 og 30	Barnehager velges basert på risikovurdering	2024
Krav om norskferdigheter for å bli ansatt i barnehage og internkontroll	Barnehageloven §§ 9 og 27	Barnehager velges basert på risikovurdering	2024-2025
Oppfølgingstilsyn - barnehagemiljø og aktivitetsplikten	Barnehageloven §§ 9 og 42	Barnehager som har vært gjenstand for tilsyn i 2023-2024	2025-2026