



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Foreløpig tilsynsrapport

Kommunen sitt ansvar som barnehagemyndighet

Råde kommune





Sammendrag

Vi gjennomfører tilsyn med Råde kommune. Temaet for tilsynet er barnehagemyndighetens plikt til å påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk.¹

Det overordnede formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket. Vi har undersøkt barnehagemyndigheten sine risikovurderinger for valg av virkemidlene veiledning og tilsyn.

I tilsynet har vi vurdert at barnehagemyndigheten har oversikt over eierpliktene i barnehageloven. I tillegg er det vår vurdering at barnehagemyndigheten har tilstrekkelig informasjon og kunnskap om hvordan barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven.

Videre har vi vurdert at barnehagemyndigheten ikke har sannsynliggjort hvordan informasjonen og kunnskapen om hvordan barnehageeierne oppfyller sine plikter, blir brukt til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behovet for veiledning og tilsyn. Av den grunn finner vi det heller ikke sannsynliggjort at risikovurderingene er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven, eller at barnehagemyndigheten gjennomfører veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger.

Regelverksbrudd

Råde kommune mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen.

Vi har ikke gjort noen endringer i rapporten etter uttalelsen til kommunen.

Vi har i denne rapporten konkludert med regelverksbrudd. Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting. Det er gitt ett pålegg om retting og 3 korreksjonspunkter. Nærmere om hva dette pålegget innebærer kommer fram under rapportens punkt 3.

Kommunen har rettefrist til **31. mai 2024**.

¹ Jf. barnehageloven § 10 første og femte ledd og § 53.



Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1 Innledning	4
1.1 Kort om Råde 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 behov for veiledning og tilsyn?	8
2.1.4 Er barnehagemyndighetens risikovurderinger basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven?	11
2.1.5 Gjennomfører barnehagemyndigheten veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger?	12
3 Statsforvalterens reaksjoner	13
3.1 Pålegg om retting	13
3.2 Oppfølging av pålegget	13
4 Kommunen kan gi tilbakemelding på rapporten	14



1 Innledning

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

I tilsyn 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 Råde kommune

Råde kommune har syv barnehager, fem av disse er private og to er kommunale. Kommunen inngår i et Smartkom samarbeid med fire andre kommuner: Marker, Aremark, Skiptvet og Hvaler. Høsten 2023 startet kommunene i Smartkom samarbeidet, et nytt tilsynsnettverk, som skal ivareta det systematiske arbeidet med risikovurdering og tilsyn etter barnehageloven i kommunene.

Organisasjonskartet til Råde kommune viser at ledelsen i kommunen består av kommunedirektøren som øverste leder for to kommunalsjefer, blant annet kommunalsjef for Oppvekst og levekår. Under området *Oppvekst og levekår* ligger virksomhetene *Familie*, *Oppvekstområdet Saltnes*, *Oppvekstområdet Karlshus* og *ungdomsskole og kulturskolen*. Ifølge kommunens redegjørelse er barnehagemyndigheten plassert under virksomheten *Familie*. Videre fremkommer det at den som er ansatt som barnehagemyndighet også er avdelingsleder for *Styrket barnehage* og prosjektleder for *Rekomp* og *Kompetanseløftet* for inkluderende praksis i kommunen.

Ifølge delegasjonsreglementet til kommunen kan kommunestyret delegere sin myndighet til følgende organer/personer: ordfører, utvalg i kommunen, rådmannen, eget styre opprettet for å løse interkommunal oppgave eller til annen kommune. Vi kan ikke se at det går fram av delegasjonsreglementet hvem som har delegert myndighet etter barnehageloven med forskrifter. I det oversendte dokumentet «Tilsyn med våre barnehager – Smartkom oppvekst for perioden 01.08.2023 – 31.07.2027» fremgår det at Smartkom samarbeidet ikke er delegert myndighet etter kommuneloven, men at vedtaksmyndighet ivaretas av den enkelte kommune gjennom delegering til lokal barnehagemyndighet.



1.2 Tema for tilsynet

I dette tilsynet har vi kontrollert barnehagemyndighetens plikt til å påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk.²

Under dette temaet har vi kontrollert om barnehagemyndigheten gjennomfører risikovurderinger av hvordan barnehageeier oppfyller eierpliktene i barnehageloven.

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 Råde kommune i brev av 11.01.2023. Kommunen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi mottok dokumentasjonen innen fristen. I kommunens redegjørelse fremkom det at barnehagemyndigheten i kommunen høsten 2022 startet sin deltagelse i Smartkom samarbeid med fem andre kommuner. Målet med deltagelsen er å etablere et tilsynsnettverk som skal hjelpe kommunene som barnehagemyndighet, samt utveksling av erfaringer mellom kommunene. Fremdriftsplanen for dette samarbeidet var satt til 01.08.2023, og etter den dato skulle rutinen og samarbeidet om tilsyn i kommunene iverksettes. Etter kommunens oppfatning ville de ha større utbytte av tilsynet dersom det ble forskjøvet senere ut i 2023, etter at de hadde fått prøve ut nye prosedyrer og samarbeidsformer. I vårt brev 01.03.2023 vurderte vi at det er ville være mer formålstjenlig å kontrollere kommunens praksis når de nye prosedyrene og samarbeidsformene for barnehagemyndigheten var iverksatt og prøvd ut. Ny frist for innsending av ny dokumentasjon ble satt til 01.11.2023.

Vi mottok følgende dokumentasjon innen 03.02.2023:

1. Organisasjonskart Råde kommune.
2. Delegeringsreglement del 1 og del 2 for Råde kommune.
3. Redegjørelse for praksis.
4. Plan for styrersamlinger og referater.
5. Fremdriftsplan Smartkom tilsyn.
6. Årshjul barnehagemyndigheten 2023.
7. Plan og rutine for veiledning og tilsyn, gjeldende fra 01.04.2023.

Følgende dokumentasjon ble mottatt innen 01.11.2023:

1. Redegjørelse for Råde kommunes praksis ved risikovurdering, veiledning og tilsyn.
2. Smartkom tilsynsplan
3. Referat fra styrersamling 15.03 og 21.09.2023.
4. Referat fra stytermøte 26.04.2023.
5. Egenvurdering av årsplanarbeid.

² Jf. barnehageloven § 10 første og femte ledd og § 53.



6. Risikovurdering barnehager høst 2023.
7. ROS barnehagemyndighet, sammendrag.
8. Risikoanalyse – Råde kommune 2023 – 2024.
9. Eksempel på behandling av bekymringsmelding fra foresatte.
10. Rekomp 2022 – 2025, prosjektbeskrivelse.

Våre vurderinger og konklusjoner i denne rapporten baserer seg på den skriftlige dokumentasjonen fra Råde kommune og egenvurdering i RefLex fra barnehagemyndigheten.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen 24. november 2023. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner.

Barnehagemyndigheten i Råde kommune har gitt uttalelse til innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen. Barnehagemyndigheten skriver at kommunen tar den foreløpige tilsynsrapporten til orientering. Videre at kommentarene og avvikene statsforvalteren har fremmet rundt barnehagemyndighetens plikt til å påse regeletterlevelse i barnehagene i kommunen, er kommunen i prosess med å få gode rutiner på.

2 Kommunen som barnehagemyndighet

2.1 Risikovurderinger

Vi har vurdert kommunens plikt til å påse regelverksetterlevelse, jf. det rettslige grunnlaget knyttet til hvert punkt. Dersom vi konkluderer med at kommunen ikke oppfyller kravene som ligger i det enkelte spørsmål, er konklusjonen at kommunen ikke oppfyller sin forpliktelse til å påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk.³

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.

³ Jf. barnehageloven § 10 første og femte ledd og § 53.



Våre observasjoner

Barnehagemyndigheten svarer i RefLex at den har oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven. Barnehagemyndigheten skriver at den har lang erfaring som styrer både fra private og kommunale barnehager. Videre skriver barnehagemyndigheten at den deltar på regelverksamlinger arrangert av Statsforvalteren, regionalt nettverk hos KS, samt deltar i lokale samarbeid med nærliggende kommuner.

I innsendt dokument «ROS – Risikoanalyse fra barnehagemyndighet, 2023-2024» står det at barnehageeier har «ansvar for å påse at barnehagen drives i samsvar med gjeldende regelverk». Videre står det at Råde kommune må ha tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeiere oppfyller sine plikter etter barnehageloven. I det oversendte dokumentet «Egenvurdering av årsplanarbeid fra barnehage, 2023 - 2024» er flere av eierpliktene i barnehageloven med forskrifter listet opp. Tilsvarende opplistingen finnes også i dokumentet «Risikoanalyse fra barnehagemyndighet, 2023 – 2024».

Våre vurderinger

Det er vår vurdering at barnehagemyndigheten sørger for å få en oversikt over eierpliktene gjennom ulike kilder. Dokumentasjonen sannsynliggjør at barnehagemyndigheten har oversikt over eierpliktene.

Konklusjon

Barnehagemyndigheten har oversikt over barnehageeiers plikter i 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

I RefLex svarer barnehagemyndigheten at den har tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven. Barnehagemyndigheten skriver at Råde kommune er en liten kommune med syv barnehager, slik at barnehagemyndigheten også har andre roller ut mot barnehagesektoren, som Rekomp, Kompetanseløftet, leder av avdelingen Styrket barnehage og saksbehandling av søknader om tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne. Videre skriver den at barnehagemyndigheten har god oversikt over barnehagene i Råde, og at det er god dialog med eierne og styrerne. Det oppleves at foresatte som har behov for å komme i kontakt med barnehagemyndigheten finner oppdatert kontaklinformasjon på kommunens nettsider og benytter muligheten til å ta kontakt.



I sin redegjørelse skriver barnehagemyndigheten at den gjennomfører styrersamlinger for alle barnehagene inntil ti ganger per år. Utover dette har barnehagemyndigheten en tett dialog med styrerne i barnehagene i kommunen, som barnehagemyndigheten mener gir et innblikk i hvordan barnehagene ivaretar eierpliktene.

Den ansatte som er barnehagemyndighet er som nevnt ovenfor også avdelingsleder for Styrket barnehage. Barnehagemyndigheten skriver rollen som avdelingsleder for Styrket barnehage gir god innsikt i hver enkelt barnehage og hvordan de jobber for å følge bestemmelsene i barnehageloven. Møter med foresatte, barnehagen, PPT og spesialpedagog i bl.a. planlegging av spesialpedagogiske tiltak, er kunnskap barnehagemyndigheten får i den forbindelse. Barnehagemyndigheten leder nettverksmøter på tvers av barnehagene og skolene når det gjelder samhandling og erfaringsutveksling om faglig satsning og om skolestarterne.

I kommunens redegjørelse mottatt og i dokumentet «Tilsyn med våre barnehager – Smartkom oppvekst for perioden 01.08.2023 – 31.07.2027», fremgår det at kommunen får kunnskap om barnehagene gjennom ulike kilder: årsmelding i BASIL, egenvurderingsskjema, årsregnskap, barnehagenes årsplan, foreldreundersøkelser, bekymringsmeldinger, dispensasjonssøknader, styrersamlinger, Styrket barnehage og Rekomp i barnehagene.

Våre vurderinger

På bakgrunn av det ovennevnte er det vår oppfatning at barnehagemyndigheten har tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven. Dette får de gjennom ulike informasjonskilder.

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 behov 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

I RefLex har barnehagemyndigheten svart «ja» på dette spørsmålet. Barnehagemyndigheten skriver at bekymringsmeldinger fra foresatte i barnehagene utløser umiddelbar kontakt med den aktuelle barnehagen for å vurdere behov for videre oppfølging. Videre har barnehagemyndigheten mottatt henvendelser fra foreldre i tre barnehager, som gjør at de har valgt å rette søkelys på kapittel 8 i barnehageloven, og blant annet satt dette som tema for neste års tilsyn.

Dokumentet «Tilsyn med våre barnehager – Smartkom oppvekst for perioden 01.08.2023 – 31.07.2027», gjelder for kommunale og private barnehager i de seks kommunene som inngår i Smartkom samarbeidet. Her står det at den enkelte kommune risikovurderer regelverksetterlevelse i sine barnehager og melder behov for risikobasert tilsyn til nettverket. Tilsynet skal gjennomføres sammen med ansvarlig barnehagemyndighet i en av de samarbeidende kommunene. Videre fremgår det at i forbindelse med i barnehageloven § 11 har de seks kommunene jobbet frem en samarbeidsavtale og en felles tilsynsplan for kommunene. Planen består av et felles overordnet årshjul for tilsyn i en 4 års periode, og for hvilke temaer som er aktuelle for planlagte tilsyn i Smartkom i denne 4 års perioden.

I kommunens redegjørelse skriver barnehagemyndigheten at Smartkom nettverket har valgt å rette søkelys mot barnehagelovens kapittel 1, 2, 7 og 8 i dette årets ROS analyse. Videre at ROS analysen fra barnehagene skal danne grunnlag for barnehagemyndighetens egen ROS analyse for kommunene totalt. Oppsummeringen og barnehagemyndighetens vurderinger tas med til nettverksmøte 06.12.2023, der planen for stedlige tilsyn for alle kommunene skal legges for våren 2024.

Råde kommune har oversendt et skjema for barnehagenes «egenvurdering av årsplanarbeid» og et skjema for «ROS barnehagemyndighet, sammendrag». Skjemaene er ikke utfylt. I tillegg har vi mottatt skjemaet «Risikoanalyse – Råde kommune 2023-2024» I dette skjemaet bruker barnehagemyndigheten en trafikklysmode, markert med grønt (lav), oransje (middels), rødt (høy) eller blank (ikke gjennomført). Dette er fylt ut for hver barnehage under hver kolonne, som inneholder ulike informasjonskilder og enkelte bestemmelser i barnehageloven. Informasjonskildene er blant annet «Områdeovervåkning» med undertemaene §§ 8, 30, 44 og 46. Videre er det en kolonne for «Brukerundersøkelser» med undertemaene «generelt», «utvikling og læring» og «Foreldresamarbeid», samt kolonner for «Bekymringsmeldinger/henvendelser», «Andel dispensasjoner pedagognorm», «Andel dispensasjoner utdanningskravet», «årsplan og egenvurdering», «årsmelding per 15.12», «deltakelse i styrersamlinger og «Div. rundt opptak». I skjemaet er det i tillegg kolonner for «Begrunnelse» og «Virkemiddel», med valg av virkemidlene veiledning og tilsyn.



Våre vurderinger

Statsforvalteren oppfatter barnehagemyndighetens kommentar i Reflex som en redegjørelse for hvordan de vurderer behov for videre oppfølging etter bekymringsmeldinger fra foreldre.

Barnehagemyndigheten har i sin tilsynsplan «Tilsyn med våre barnehager – Smartkom oppvekst for perioden 01.08.2023 – 31.07.2027» bestemt at det skal rettes fokus mot, og føres tilsyn i barnehagene etter barnehageloven kapittel 1, 2, 7 og 8. Vi kan ikke se av vedlagt dokumentasjon at barnehagemyndigheten har informasjon om barnehagene som tilsier en risiko for regelverksbrudd nå, eller frem til 2027, i henhold til kravene i bestemmelsene i nevnte kapitler.

Barnehageloven oppstiller ikke 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 derfor 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. Som det går frem av det rettslige grunnlaget, skal vurderingen av om det er nødvendig med tilsyn, baseres på barnehagemyndighetens risikovurdering.

De mottatte skjemaene «egenvurdering av årsplanarbeid» og «ROS barnehagemyndighet, sammendrag» er tomme og inneholder ikke informasjon fra hverken barnehage eller barnehagemyndighet. Derfor er det uklart for oss hvilken informasjon fra barnehagene som er vurdert og hvilken informasjon barnehagemyndigheten har tatt med seg fra sitt ROS sammendrag, som igjen har ført til at det er gjort en risikoanalyse av hver enkelt barnehage i skjemaet «Risikoanalyse - Råde kommune 2023 – 2024».

Når det gjelder det innsendte Excel-skjemaet «Risikoanalyse - Råde kommune 2023 - 2024», ser vi at barnehagemyndigheten markerer med henholdsvis grønt, oransje eller rødt knyttet til ulike temaer og de ulike barnehagene. Imidlertid kommer det ikke frem hva som ligger i selve vurderingen knyttet til konklusjonen om sannsynlighet/alvorlighet (fargekode). Det kommer heller ikke frem at det er gjort noen vurderinger eller valg av virkemiddel i skjemaet. Skjemaet inneholder kun enkelte deler av eierpliktene, uten at det foreligger dokumentasjon som beskriver begrunnelsen for at det er kun disse som er med i skjemaet.

Av den grunn er det ikke klart for oss hvordan barnehagemyndigheten bruker kunnskapen den har om barnehagene til å foreta en vurdering av sannsynligheten for og konsekvensen av brudd på barnehageeiers plikter i barnehageloven. Det er vår oppfatning at det ikke fremgår av dokumentasjonen hvordan kommunen har vurdert informasjon om barnehagene for å velge virkemiddel veiledning eller tilsyn.

Konklusjon

Barnehagemyndigheten bruker ikke kunnskapen om barnehageeierens oppfylging av plikter etter barnehageloven til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behovet for veiledning og tilsyn.



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

Barnehagemyndigheten svarer i RefLex at den har oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven. Videre opplyser barnehagemyndigheten at den holder seg oppdatert på regelverk som gjelder for barnehagene og deltar på regelverksamlinger i regi av Statsforvalteren. Barnehagemyndigheten deltar også i regionalt nettverk i regi av KS, og Smartkom oppvekst sitt nettverk for barnehagemyndigheter.

Våre vurderinger

Av det rettslige grunnlaget følger det at barnehagemyndigheten må bruke lov og forskrifter i tråd med gjeldende rett når det vurderes om det er risiko for brudd på regelverket. Dette innebærer at barnehagemyndigheten må vite hva som kreves av barnehageeier etter gjeldende rett. De rettslige kravene som følger av barnehageloven, kan ikke alltid leses direkte ut fra lovteksten. Barnehagemyndigheten må derfor bruke gyldige rettskilder og legge til grunn gjeldende fortolkning fra nasjonale myndigheter, for å klargjøre hva regelverket faktisk krever av barnehageeier.

I rapportens punkt 2.1.3 vurderte og konkluderte vi med at barnehagemyndigheten ikke bruker kunnskapen om barnehageeiernes oppfyllelse av pliktene etter barnehageloven, til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behovet for veiledning og tilsyn. Dermed er det vår vurdering at vi heller ikke kan se bakgrunnen for barnehagemyndighetens risikovurderinger etter gjeldende rett.

Det er med bakgrunn i det ovennevnte at vi vurderer at det ikke er sannsynliggjort, at barnehagemyndigheten sin risikovurdering er basert på en oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven.

Konklusjon

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



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

Barnehagemyndigheten svarer i RefLex og i redegjørelsen at veiledning og tilsyn blir gjennomført i tråd med risikovurderingene. Barnehagemyndigheten skriver videre at den gjennomfører veiledninger på styrersamlinger 9-10 ganger per år. Innholdet i samlingene baserer seg på vurderinger rundt hvilke faglige behov barnehagemyndigheten erfarer at styrerne har, endringer i barnehageloven og andre relevante lovverk i oppvekstsektoren. I tillegg blir aktuelt fra møter med Statsforvalteren videreformidlet til barnehagene.

Barnehagemyndigheten skriver at den i tillegg gjennomfører veiledning med styrere i enkeltbarnehager når det viser seg at det er behov for dette. Dette kan skje ved at styrer selv tar kontakt, ved at foresatte melder en bekymring eller undrer seg over praksis i barnehagen, eller ved at barnehagemyndighet blir gjort kjent med forhold som må undersøkes via andre kilder.

I tilsynsplanen for Smartkom oppvekst står det at det gjøres en samlet risikovurdering av all den informasjon og kunnskap barnehagemyndighetene har om barnehagene, og at dette kan føre til at kommunene fører tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med barnehageloven og forskrifter.

Vi har mottatt referat fra ett eksempel på hvordan barnehagemyndigheten har håndtert og behandlet en bekymringsmelding fra foreldre i en av barnehagene i kommunen.

Våre vurderinger

Under punkt 2.1.3 i rapporten viser vi til at barnehagemyndigheten skriver at det er mottatt bekymringer fra foreldre i tre barnehager. Vi har mottatt et referat etter bekymringsmelding fra foreldre i en av disse barnehagene. Av referatet ser vi at det er gitt veiledning, på bakgrunn av en risikovurdering. Vi har ikke mottatt dokumentasjon på at det er gjort risikovurdering eller gitt veiledning for bekymringsmeldingene i de to andre barnehagene.

Videre ser vi av den mottatte dokumentasjonen at barnehagemyndigheten veileder barnehagene i møter og på styrersamlinger, og at barnehagemyndigheten veileder barnehagene gjennom andre uformelle møtepunkt. Likevel har ikke Statsforvalteren mottatt dokumentasjon som



sannsynliggjør at den veiledningen som er gitt på møter og styrersamlinger, er gjort etter en risikovurdering for regelverksbrudd.

Under rapportens punkt 2.1.3 er det vår vurdering at det ikke er sannsynliggjort at barnehagemyndigheten gjør risikovurderinger basert på den kunnskapen barnehagemyndigheten har om hver enkelt barnehage. Som følge av dette vurderer vi at det heller ikke er sannsynliggjort at barnehagemyndigheten gjennomfører veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger.

Konklusjon

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

3 Statsforvalterens reaksjoner

3.1 Pålegg om retting

I kapitlene ovenfor har vi konstatert at kommunen ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi pålegger kommunen å rette opp følgende.⁴

Barnehagemyndigheten i Råde kommune skal påse og sikre at barnehagene i kommunen drives i samsvar med gjeldende regelverk.⁵

Pålegget innebærer at (korreksjonspunkter):

- a) Barnehagemyndigheten må bruke kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behovet for veiledning og tilsyn.
- b) Barnehagemyndigheten må basere risikovurderingene sine på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven.
- c) 3 må gjennomføre veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger.

3.2 Oppfølging av pålegget

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

Frist for innsending er 31. mai 2024. Vi vil ikke avslutte tilsynet før kommunen ved barnehagemyndigheten, gjennom erklæringen, redegjørelsen og eventuelt ved oversendelse av dokumentasjon, har vist at pålegget er rettet.

⁴ Jf. barnehageloven § 54 og kommuneloven § 30-4.

⁵ Jf. barnehageloven § 10 første og femte ledd og § 53.



4 Kommunen kan gi tilbakemelding på rapporten

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak.⁶ Kommunen kan klage på enkeltvedtaket.

Hvis kommunen klager, må det gjøres innen tre uker. Fristen gjelder fra beskjed om brevet har kommet fram til kommunen.⁷ Kommunen sender klagen til oss. Vi har muligheten til å omgjøre vedtaket. Hvis vi ikke er enige med kommunen, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet som avgjør klagen.

Kommunen kan be om at vi ikke setter i verk vedtaket før klagefristen er ute, eller klagen er endelig avgjort av Utdanningsdirektoratet.⁸

Kommunen har rett til innsyn i sakens dokumenter.⁹

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 13.12.2023

Asbjørn Evensen
seniorrådgiver
Tilsynsleder

Martin Svartnes
rådgiver

⁶ Jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.

⁷ Jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29.

⁸ Jf. forvaltningsloven § 42.

⁹ Jf. forvaltningsloven § 18.



Statsforvalteren i Oslo og Viken

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

