



Statsforvalteren

i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

Tilsynsrapport

Barnehagemyndighetens risikovurderinger, veiledning og tilsyn

Skiptvet kommune



Sammendrag av tilsynsrapport

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn med Skiptvet kommune. Temaet er om barnehagemyndigheten gjennomfører risikovurderinger og bruker sine risikovurderinger til å veilede og føre tilsyn i tråd med regelverket.

Det overordnede formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket og gjennom dette bidra til å styrke barn og unges rettsstilling. På bakgrunn av dokumentasjonen vi har mottatt i dette tilsynet, har vi ikke funnet brudd på regelverket.

Innholdsfortegnelse

	Sammendrag av tilsynsrapport	2
	Innholdsfortegnelse	3
1	Innledning	4
1.1	Kort om Skiptvet kommune	4
1.2	Tema for tilsynet	4
1.3	Om gjennomføringen av tilsynet	5
2	Barnehagemyndighetens risikovurderinger, veiledning og tilsyn	5
2.1	Innhenter barnehagemyndigheten nødvendig informasjon for å vurdere om barnehageeierne oppfyller kravene i barnehageloven?	5
	<i>Rettslig krav</i>	5
	<i>Observasjoner og vurderinger</i>	5
2.2	Bruker barnehagemyndigheten kunnskapen om barnehagene til å gjøre risikovurderinger?	6
	<i>Observasjoner og vurderinger</i>	6
2.3	Gjennomfører barnehagemyndigheten veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger?	7
	<i>Observasjoner og vurderinger</i>	8
3	Kommunen kan gi tilbakemelding på tilsynsrapporten	9
4	Dokumenter	10

1 Innledning

Statsforvalteren fører tilsyn med kommuner som barnehagemyndighet,¹ der vi kontrollerer om barnehageloven med forskrifter blir oppfylt. Dersom barnehagemyndigheten ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, og vi skal derfor gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven. Fordi vi behandler personopplysninger i tilsynet, gjelder også bestemmelsene i personopplysningsloven.²³

1.1 Kort om Skiptvet kommune

Skiptvet kommune ligger i Østfold fylke og har ca. 3960 innbyggere. Kommunen har tre barnehager, to kommunale og en privat. Kommunen inngår i et Smartkom samarbeid med fire andre kommuner: Marker, Aremark, Råde og Rakkestad.

Kommunestyret i Skiptvet kommune har delegert utøvelsen av myndighet etter barnehageloven til kommunedirektøren. Kommunedirektøren har videre delegert utøvelsen av myndighet til barnehagemyndighet, som er organisatorisk plassert under tjenesteområde oppvekst.

I oversendt dokument «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

Temaet for dette tilsynet er barnehagemyndighetens plikt til å påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk etter barnehageloven⁴ og kommuneloven⁵.

Under dette temaet har vi kontrollert om barnehagemyndigheten gjennomfører risikovurderinger og bruker sine risikovurderinger til å veilede og føre tilsyn i tråd med regelverket.

Statsforvalteren har også undersøkt om Skiptvet kommune følger forvaltningslovens krav til forvaltningens utredning og om hensynet til barnets beste er ivaretatt i saksbehandlingen.⁶

Vi har ikke sett på hvordan kommunen oppfyller andre krav i regelverket.

¹ Jf. barnehageloven § 54, og kommuneloven kapittel 30

² Se barnehageloven § 54, jf. personvernforordningen art. 5 nr. 1 bokstav c, jf. personopplysningsloven § 1.

³ [Les mer om vår behandling av personopplysninger i tilsyn på Udirs nettside.](#)

⁴ Jf. barnehageloven §§ 10 første og femte ledd og 53.

⁵ Jf. kommuneloven § 25-1.

⁶ Jf. jf. forvaltningsloven § 17 og barnehageloven § 3.

1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren sendte tilsynsbrev 20.03.2026 til kommunen. Vi har undersøkt om barnehagemyndigheten gjennomfører risikovurderinger og bruker sine risikovurderinger til å veilede og føre tilsyn i tråd med regelverket. For å kontrollere dette har vi sett på praksisen til kommunen.

Kommunen ble pålagt å svare på egenvurdering og levere dokumentasjon til oss. Vi har mottatt beskrivelser av egen praksis og dokumentasjon fra kommunen den 29.04.2026. Våre vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på opplysninger vi har fått fra denne informasjonen.

2 Barnehagemyndighetens risikovurderinger, veiledning og tilsyn

2.1 Innhenter barnehagemyndigheten nødvendig informasjon for å vurdere om barnehageeierne oppfyller kravene i barnehageloven?

Rettslig krav

Barnehagemyndigheten må ha tilstrekkelig og egnet kunnskap om barnehagenes praksis for å kunne vurdere risikoen for om barnehageeierne oppfyller kravene i barnehageloven, jf. barnehageloven § 10. Barnehagemyndigheten må selv innhente informasjon hvis den ikke har tilstrekkelig informasjon til å vurdere risikoen for brudd på regelverket og behovet for veiledning og tilsyn. Barnehagemyndigheten må systematisere all informasjon om barnehagene slik at den gir barnehagemyndigheten et samlet kunnskapsgrunnlag om regelverksetterlevelsen.

Barnehagemyndigheten må ha oversikt over hvilke plikter som ligger til barnehageeierne i barnehageloven, ettersom loven inneholder plikter både for barnehagemyndigheten og barnehageeierne. For å kunne vurdere om barnehageeierne oppfyller kravene i regelverket, må barnehagemyndigheten selv ha riktig regelverksforståelse.

Observasjoner og vurderinger

I egenvurderingen skriver barnehagemyndigheten at den har oversikt over hvilke plikter som ligger til barnehageeier. Barnehagemyndigheten opplyser at den bruker områdeovervåking for å sikre tilstrekkelig og egnet kunnskap om barnehagenes praksis og regelverksetterlevelse.

Videre opplyser barnehagemyndigheten at den innhenter informasjon fra BASIL, som gir oversikt blant annet over bemanning, pedagognorm, årsverk, barn og driftsforhold. I tillegg innhentes løpende informasjon gjennom tett dialog og kontakt via jevnlig møter med barnehageeiere og styrere. Klager og henvendelser fra foreldre, ansatte og andre registreres og vurderes også som en del av kunnskapsgrunnlaget om den enkelte barnehage. Barnehagemyndigheten opplyser om at der hvor den vurderer at tilgjengelig informasjon ikke er tilstrekkelig for å vurdere risiko for brudd på regelverket, så innhentes supplerende opplysninger, Dette blir gjort ved forespørsler om dokumentasjon, veiledning eller ved gjennomføring av tilsyn.

I mottatt dokumentasjon ser vi i at flere av eierpliktene i barnehageloven med forskrifter er listet opp i skjemaet ROS/Områdeovervåking. Videre ser vi at barnehagemyndigheten har

systematisert all informasjon den har innhentet om den enkelte barnehage gjennom ulike informasjonskilder i samme skjema.

Det er vår vurdering at mottatt egenvurdering og ROS/Områdeovervåkningsskjema sannsynliggjør at barnehagemyndigheten har oversikt over barnehageeiers plikter, og at den innhenter nødvendig informasjon for å kunne vurdere om barnehageeierne oppfyller kravene i barnehageloven.

Konklusjon

Barnehagemyndigheten innhenter nødvendig informasjon for å vurdere om barnehageeierne oppfyller kravene i barnehageloven.

2.2 Bruker barnehagemyndigheten kunnskapen om barnehagene til å gjøre risikovurderinger?

Rettslig krav

Barnehagemyndigheten må bruke kunnskapen om barnehageeierne og barnehagene til løpende å vurdere sannsynligheten for og konsekvensen av brudd på barnehageeiernes plikter i barnehageloven. Barnehagemyndigheten må vurdere konsekvensen et eventuelt brudd vil få for barnehagebarna ut fra at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn.

Barnehagemyndigheten må gjøre dette både på bakgrunn av informasjon om den enkelte barnehagen og samlet for alle barnehagene. Barnehagemyndigheten må bruke kunnskapen til å vurdere behovet for veiledning og tilsyn for å påse regelverksetterlevelse.⁷ Dersom barnehagemyndigheten ikke bruker kunnskapen den har om barnehagene, er det en risiko for at veiledningen og tilsynet ikke treffer der risikoen er størst. Riktig regelverksforståelse er en forutsetning for at barnehagemyndigheten skal kunne oppfylle kravet.

Observasjoner og vurderinger

I egenvurderingen skriver barnehagemyndigheten at den bruker kunnskapen den har om barnehagene til å gjøre risikovurderinger. Barnehagemyndigheten redegjør så for hvordan kunnskapen brukes til å vurdere behov for veiledning eller tilsyn.

Videre skriver barnehagemyndigheten at der hvor risikovurderingen tilsier lav risiko for regelverksbrudd, vurderes det at ordinær dialog og veiledning er tilstrekkelig. Der risikoen vurderes som høy, eller der hvor konsekvensene for barna kan være alvorlige, vurderes mer målrettet veiledning eller tilsyn. Videre at risikovurderingene tar utgangspunkt i barnets beste som et grunnleggende hensyn. Barnehagemyndigheten vurderer hvilke konsekvenser et regelverksbrudd kan få for barnehagebarna, og legger særlig vekt på forhold som kan ha betydning for barnas omsorg, trygghet, utvikling og læringsmiljø.

Dokumentet *ROS/Områdeovervåkning barnehage 2025/2026* viser gjennomførte risikovurderinger i de tre barnehagene i kommunen hittil i barnehageåret 2025/2026, innenfor flere tema.

⁷ Jf. barnehageloven § 10.

Myndigheten beskriver at risikovurderingene gjennomføres fortløpende og at den har utarbeidet et system for å fange opp eventuell risiko for brudd på regelverket. Av dokumentet *Tilsyn med våre barnehager – Smartkom oppvekst* fremgår det at det planlegges for å kartlegge risiko etter Basil-rapporteringene, hovedopptak, innlevering av egenvurderingsskjema, ved oppstart av nytt barnehageår og ved ferdigstilling av årsplan. I *Årshjul – barnehagemyndighet 2025/2026* er det laget oversikt over møtetidspunkter for Smartkom samarbeidet hvor ROS-analyse er en fast del av risikogrunnlaget.

Slik det fremgår av det rettslige kravet er det vår oppfatning at det stilles to krav til barnehagemyndigheten; for det første må risiko for brudd på barnehageloven kartlegges, deretter skal det gjøres en vurdering av behovet for bruk av virkemidlene veiledning eller tilsyn.

Statsforvalteren mener barnehagemyndigheten bruker mange kilder for å skaffe seg kunnskap om barnehagenes praksis. Myndigheten har et eget årshjul for informasjonsinnhenting, som etter vårt syn illustrerer en god rutine for hvilken informasjon som innhentes på gitte tidspunkter. Vi ser at informasjon blir systematisert i skjemaet *ROS/Områdeovervåkning barnehage 2025/2026*. I skjemaet blir risiko for regelverksbrudd kartlagt. Videre fremgår det av skjemaet at myndigheten har vurdert at veiledning var mest hensiktsmessig valg av virkemiddel når det gjaldt barnehagenes internkontroll, barnehagemiljø, spesialpedagogisk hjelp og individuell tilrettelegging, og valgte dermed dette fremfor tilsyn. Av skjemaet fremkommer det også at barnehagemyndigheten har vurdert konsekvensen et eventuelt brudd vil få for barnehagebarna ut fra at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn.

Med bakgrunn i det ovennevnte finner Statsforvalteren det sannsynliggjort gjennom egenvurderingen og skjemaet *ROS/Områdeovervåkning barnehage 2025/2026* at myndigheten bruker kunnskapen den har om barnehagene til å gjøre risikovurderinger, og at barnets beste har vært et grunnleggende hensyn i vurderingen av bruk av virkemiddel.

Konklusjon

Barnehagemyndigheten bruker kunnskapen om barnehagene til å gjøre risikovurderinger.

2.3 Gjennomfører barnehagemyndigheten veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger?

Rettslig krav

Barnehagemyndigheten må vurdere sannsynligheten for brudd og konsekvensen et eventuelt brudd vil få for barnehagebarna. På bakgrunn av risikovurderingene må barnehagemyndigheten vurdere om veiledning eller tilsyn er riktig virkemiddel for å korrigere praksis som ikke er i samsvar med regelverket.⁸ Hva som er det beste for barnehagebarna, skal være et grunnleggende hensyn i vurderingen. Riktig regelverksforståelse er en forutsetning for at barnehagemyndigheten skal kunne oppfylle kravet.

Barnehagemyndigheten skal bruke tilsyn som virkemiddel der det er nødvendig.

Barnehagemyndigheten må ta stilling til om det er nødvendig ut fra risikovurderingene. Hvis

⁸ jf. barnehageloven § 10.

konsekvensen for barna er stor, kan det tilsi at tilsyn er nødvendig. I tilfeller der barnehagemyndigheten veileder barnehageeier om regelverket på bakgrunn av risikoen for brudd, men ikke oppnår endring, kan tilsyn bli nødvendig. Regelverket stiller imidlertid ikke krav om at barnehagemyndigheten må bruke tilsyn som virkemiddel.

Observasjoner og vurderinger

I egenvurderingen skriver barnehagemyndigheten at den gjennomfører veiledning og tilsyn i tråd med risikovurderinger slik det går frem av områdeovervåkning og føringer i Smartkom tilsynsplan.

Myndigheten redegjør slik for virkemiddelbruken i sin egenvurdering:

Barnehagemyndigheten arbeider risikobasert og bruker områdeovervåking som grunnlag for å vurdere sannsynlighet for og konsekvens av brudd på barnehageloven. Vurderingene bygger på systematisert kunnskap fra BASIL, dialog og møter med barnehageeier og styrer, erfaringer fra veiledning, bekymringsmeldinger og annen tilgjengelig informasjon. Risikovurderingene er løpende og justeres ved ny eller endret informasjon.

På bakgrunn av disse vurderingene tar barnehagemyndigheten stilling til om veiledning eller tilsyn er riktig virkemiddel. I tråd med Smartkom tilsynsplan benyttes veiledning som hovedvirkemiddel der risikoen vurderes som lav til moderat, og der veiledning antas å kunne bidra til regelverksetterlevelse. Veiledningen er temabasert og knyttet til områder som er identifisert gjennom områdeovervåkingen.

Der risikovurderingene tilsier økt risiko for regelverksbrudd, eller der konsekvensene for barnehagebarna kan være alvorlige, vurderes behovet for tilsyn. Barnehagemyndigheten vurderer om det er nødvendig at barnehagene eller den enkelte barnehagen må utføre ROS for at man skal ha tilstrekkelig med risikovurdering. Tilsyn vurderes også dersom veiledning ikke fører til ønsket endring. Barnets beste er et grunnleggende hensyn vurdering av virkemiddel.

Vi mener barnehagemyndigheten viser at den er bevisst i valg av virkemiddel. Myndigheten har ikke gjennomført tilsyn i perioden 2022 og frem til dagens dato. Barnehageloven oppstiller imidlertid ikke krav til at tilsyn skal benyttes som virkemiddel. Slik vi oppfatter det anser myndigheten ofte veiledning som et effektivt virkemiddel for å oppnå regelverksetterlevelse.

Statsforvalteren ser av mottatte skjema ROS/Områdeovervåkning barnehage 2025/2026 at barnehagemyndigheten har vurdert at det ikke er behov for å benytte tilsyn som virkemiddel i noen av barnehagene. Vi ser imidlertid at myndigheten har vurdert at det er behov for veiledning på barn og foreldres medvirkning⁹ i en barnehage og Internkontroll¹⁰ i en barnehage, samt spesialpedagogisk hjelp og individuell tilrettelegging¹¹ i en annen barnehage. Videre fremgår det av ROS/Områdeovervåkningsskjemaet at veiledningene er gjennomført med alle barnehagene i perioden februar-april 2026.

⁹ Jf. Barnehageloven Kapittel II.

¹⁰ Jf. barnehageloven § 9.

¹¹ Jf. barnehageloven §§ 31 og 37.

Med bakgrunn i det ovennevnte er det vår vurdering at barnehagemyndigheten gjennomfører veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger.

Konklusjon

Barnehagemyndigheten gjennomfører veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger.

3 Kommunen kan gi tilbakemelding på tilsynsrapporten

Kommunen kan uttale seg om alt i rapporten, både vår beskrivelse av fakta, vår forståelse av loven, våre vurderinger og våre reaksjoner. Dersom kommunen mener rapporten inneholder feil, bør det begrunnes hvorfor.

Frist for tilbakemelding er 01.06.2026.

Kommunen har rett til innsyn i sakens dokumenter.¹²

Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

Oslo, 12.05.2026

Asbjørn Evensen
seniorrådgiver
Tilsynsleder

Sissel Endung Berger
seniorrådgiver

¹² Jf. forvaltningsloven § 18

4 Dokumenter

Følgende dokumenter er lagt til grunn for tilsynet:

- Egenvurdering barnehagemyndigheten i Skiptvet kommune
- Årshjul barnehagemyndighet 2025 - 2026
- Delegeringsreglement barnehagemyndighet Skiptvet kommune
- ROS/Områdeovervåkning barnehage 2025/2026
- Organisasjonskart Skiptvet kommune
- Organisasjonskart Oppvekst
- Referat fra nettverksmøter 2025 - 2026
- Risikovurdering barnehage 2023 - 2024
- Risikovurdering barnehage 2023 - 2024
- Smartkom tilsynsplan 2023 - 2027

STATSFORVALTEREN I ØSTFOLD, BUSKERUD, OSLO OG AKERSHUS

Postboks 325, 1502 Moss | sfospost@statsforvalteren.no | www.statsforvalteren.no/os

