



Statsforvalteren i Oslo og Viken

# Endelig tilsynsrapport

Kommunen sitt ansvar som barnehagemyndighet

Hvaler kommune





## Sammendrag

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn med Hvaler kommune. Temaet for tilsynet er barnehagemyndighetens plikt til å påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk.<sup>1</sup>

Det overordnede formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket, og da med spesielt fokus på risikovurderingene til barnehagemyndigheten som utgangspunkt 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 har en praksis hvor de gjennomfører veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger.

### Status på rapporten og veien videre

Hvaler kommune har mottatt en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen. Statsforvalteren fatter nå vedtak med pålegg om retting. Kommunen har rettefrist til **15.05.2024**.

---

<sup>1</sup> Jf. barnehageloven § 10 første og femte ledd og § 53.



## Innholdsfortegnelse

Sammendrag .....	2
1 Innledning .....	5
1.1 Kort om Hvaler kommune.....	5
1.2 Tema for tilsynet.....	6
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet.....	6
2 Kommunen som barnehagemyndighet .....	7
2.1 Risikovurderinger .....	7
2.1.1 Har barnehagemyndigheten oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven? .....	7
2.1.2 Har barnehagemyndigheten tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven? .....	8
2.1.3 Bruker barnehagemyndigheten denne kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn? .....	9
2.1.4 Er barnehagemyndighetens risikovurderinger basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven? .....	12
2.1.5 Gjennomfører barnehagemyndigheten veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger? .....	13
3 Statsforvalterens reaksjoner.....	14
3.1 Pålegg om retting .....	14
Barnehagemyndigheten i Hvaler kommune skal påse og sikre at barnehagene i kommunen drives i samsvar med gjeldende regelverk. ....	14
Pålegget innebærer at (korreksjonspunkter): .....	14
a) Barnehagemyndigheten må bruke kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behovet for veiledning og tilsyn.....	15
b) Barnehagemyndigheten må basere risikovurderingene sine på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven. ....	15
c) Barnehagemyndigheten må gjennomføre veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger. ....	15
3.2 Oppfølging av påleggene.....	15
Kommunen skal iverksette tiltak for å rette brudd på regelverket umiddelbart. Når påleggene er rettet, skal kommunen erklære at retting er gjennomført og redegjøre for hvordan det har blitt rettet.....	15
Frist for innsending er 15.05.2024. Vi vil ikke avslutte tilsynet før kommunen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at påleggene er rettet. ....	15
4 Kommunen har rett til å klage.....	15



**STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN.....16**

Postboks 325, 1502 Moss | [sfovpost@statsforvalteren.no](mailto:sfovpost@statsforvalteren.no) | [www.statsforvalteren.no/ov....](http://www.statsforvalteren.no/ov....)16



## 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 Hvaler kommune

Hvaler kommune har 4 762 innbyggere.<sup>2</sup> I kommunen er det fire barnehager, hvorav tre er kommunale og én er privat.

Organisasjonskartet til Hvaler kommune viser at ledelsen i kommunen består av rådmann som øverste leder for tre områder, blant annet området Oppvekst og kultur. I tillegg er Sentral Stab, støttefunksjon, økonomi og HR underlagt rådmannen. Under området Oppvekst og kultur ligger de tre kommunale barnehagene, Hvaler barne- og ungdomsskole og Enhet kultur og fritid.

Ifølge delegasjonsreglementet til kommunen, blir oppgaver og myndighet etter barnehageloven delegert i linje, det vil si fra kommunestyret, til rådmann, og videre til barnehagemyndighet.

Videre har kommunen informert om at kommunens rolle som barnehagemyndighet i de siste årene har vært delegert til en barnefaglig rådgiver i kommunen. Rådgiverstillingen var 30 prosent, og cirka en tredjedel av stillingen var forbeholdt myndighetsoppgaven. Samme person var også 70 prosent styrer i en kommunal barnehage til og med 06.05.2023. I 2021 ble barnehagemyndigheten flyttet ut av tjenesteområde oppvekst og over til sentral stab direkte under rådmannen.

Kommunen har i tillegg jobbet med Råde kommune for å etablere et samarbeid og plan rundt tilsyn mellom flere av de små enkeltstående kommunene i gamle Østfold. Imidlertid startet personen som har ivaretatt barnehagemyndighetsoppgaven i ny jobb før sommeren. Som følge av dette har Hvaler kommune vært i dialog med Fredrikstad kommune om å kjøpe tjenesten av kommunen i en periode på 1-2 år for å tid til å få på plass en organisering i kommunen.

---

<sup>2</sup> Statistisk sentralbyrå (SSB).



## 1.2 Tema for tilsynet

Vi har kontrollert følgende tema:

Barnehagemyndighetens plikt til å påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk.<sup>3</sup> 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 Hvaler kommune i brev av 19.06.2023. Kommunen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjon for å gjennomføre tilsynet.

Vi har mottatt følgende dokumentasjon:

1. Organisasjonskart Hvaler kommune pr. 01.01.2023.
2. Delegerings- og videredelegeringsreglement for Hvaler kommune.
3. Redegjørelse for hvordan kommunen får informasjon og kunnskap om barnehagene og hvordan barnehagemyndigheten bruker denne kunnskapen til å vurdere behov for veiledning og tilsyn.
  - A. Oversikt ansvar og oppgaver som barnehagemyndighet og eierplikter.
  - B. Årshjul og oppgaver barnehagemyndighet 2022 og 2023.
  - C. Prosedyre for risikovurdering, kommunen som barnehagemyndighet.
  - D. Risikovurdering av barnehageloven, til barnehagemyndighet MAL og utfylt eksempel.
  - E. Egenvurderingsskjemaer barnehagene – tre utfylte eksempler.
  - F. Dialogmøter og møte med eier – informasjon og notater fra 2021/2022.
  - G. Risikovurderingsskjema barnehagemyndighet 2023.
4. Veiledning og tilsyn i perioden 2020-2023. Referater, presentasjoner og tilsynsrapporter.
  - A. Prosedyre Tilsyn barnehage.
  - B. Eksempel fra gjennomført skriftlig tilsyn (en kommunal og en privat barnehage).
  - C. Søknad om midlertidig dispensasjon – korrespondanse og vedtak.
  - D. Eksempel veiledning/regelverkssamlinger barnehagenes ledere og eiere.
  - E. Eksempel veiledning/regelverkssamling pedagogiske ledere.
5. Andre dokumenter som Hvaler kommune vurderer som relevante for tilsynets tema.
  - A. SMARTKOM- avtale.
  - B. Korrespondanse Fredrikstad kommune for kjøp av tjeneste.
  - C. Plan for KOSIP – Hvaler kommune.
  - D. Årshjul overgang barnehage-skole.

---

<sup>3</sup> Jf. barnehageloven § 19 første og femte ledd og § 53.



- E. Prosedyre – Opptak av barn i barnehage.
- F. Korrespondanse barnehagemyndighet-barnehager.

I dette tilsynet har vi benyttet Utdanningsdirektoratets system for egenvurdering, RefLex, som informasjonsgrunnlag. RefLex er utfylt av barnehagemyndigheten.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen den 29.09.2023. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner.

Kommunen har kommentert innholdet i den foreløpige tilsynsrapporten innen fristen for tilbakemelding. I tillegg har vi mottatt følgende dokumentasjon:

1. Oppdatert ROS-analyseskjema per september 2023.
2. Eksempel på vurdering etter innhentet informasjon:
  - a. Egenvurdering årsplan 2023-2024 Asmaløy.
  - b. BM vurdering av Asmaløys egenvurdering.
3. Revidert mal for samlet risikovurdering.

Vi har behandlet kommentarene under de aktuelle kontrollspørsmålene.

## 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.<sup>4</sup>

#### 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.*

---

<sup>4</sup> Jf. barnehageloven § 10 første og femte ledd og § 53.



#### *Våre observasjoner*

Barnehagemyndigheten svarer i RefLex at den har oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven. Kommunen og barnehagemyndigheten går regelmessig igjennom barnehageloven og har utarbeidet et dokument med oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven. Videre skriver barnehagemyndigheten at den har videreutdanningen «Barnehagejuss», og bruker Lovdata og boken «Barnehageloven og forskrifter 2023. Med forarbeid og tolkninger» aktivt. I tillegg er barnehagemyndigheten påmeldt nyhetsbrev og varslinger fra Statsforvalteren.

I innsendte dokumentet «Oversikt over ansvar og oppgaver for barnehagemyndighet og eierplikter i tråd med barnehageloven m/forskrifter» står det at barnehageeier har «ansvaret for tilbudet i den enkelte barnehage og for at den enkelte barnehage drives i samsvar med gjeldende regelverk». Videre inneholder dokumentet en oversikt over bestemmelsene i barnehageloven og tilhørende forskrifter, samt en beskrivelse av barnehagemyndighetens og barnehageeiers ansvar knyttet til de ulike delene av regelverket.

Videre er det i dokumentet «OPP BHG Årshjul og oppgaver barnehagemyndigheten» er de fleste av eierpliktene i barnehageloven med forskrifter listet opp. Den samme opplistingen finnes også i dokumentet «Prosedyre for risikovurdering, kommunen som barnehagemyndighet».

#### *Våre vurderinger*

Det er vår vurdering at barnehagemyndigheten sørger for å få en oversikt over eierpliktene gjennom ulike kilder. Den innsendte dokumentasjonen sannsynliggjør at barnehagemyndigheten har oversikt over eierpliktene, blant annet i dokumentet «Oversikt over ansvar og oppgaver for barnehagemyndighet og eierplikter i tråd med barnehageloven m/forskrifter».

#### *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 de har tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven. Barnehagemyndigheten henter inn informasjon fra og om barnehagene gjennom blant annet egenreviseringsskjemaer, ROSanalyser lagt i samarbeid med barnehagene, foresattes svar på brukerundersøkelsen, sosiale medier og besøk/dialogmøter i barnehagene. Barnehagemyndigheten får også kunnskap om barnehagene gjennom støtte i hverdagen og henvendelser fra brukere eller samarbeidspartnere. I tillegg





bidrar samordnet opptaksprosess, rutiner rundt dette og informasjon i årsrapporteringen til barnehagemyndighetens kunnskapsgrunnlag.

Videre svarer barnehagemyndigheten at de gjennomfører minimum fire møtepunkter hvert halvår, hvor barnehagens ledelse og eiere er invitert. Møtene benyttes både til informasjon, kompetanseutvikling, veiledning og til refleksjoner rundt barnehageloven og barnehageeiers plikter. Barnehagene deltar aktivt med erfaringer, rutiner og informasjon fra sine rutiner og sin hverdag, samtidig som barnehagemyndigheten får kunnskap om hvordan eier oppfyller sine plikter etter barnehageloven.

I sin redegjørelse skriver barnehagemyndigheten at de også får kunnskap om barnehagene gjennom henvendelser og bekymringer fra foreldre. Videre har barnehagemyndigheten en egen prosedyre for risikovurderinger, «Prosedyre for risikovurderinger, kommunen som barnehagemyndighet», som fastsetter de faste informasjonskildene gjennom året og kommer med eksempler på andre kilder til informasjon og kunnskapsinnhenting.

Barnehagemyndigheten viser i tillegg innsendte årshjul for 2022 og 2023, mal for og utfylt eksempel av risikovurdering, utfylte egenvurderingsskjemaer for barnehagene, samt informasjon og notater fra dialogmøter og møter med eier.

#### *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*

Barnehagemyndigheten har svart «ja» på dette spørsmålet i RefLex. Videre skriver barnehagemyndigheten at de tar stilling til og ser på det innhentede materialet, og vurderer sannsynlighet for brudd og konsekvensen av eventuelle brudd. Dette synliggjøres med grønt, gult eller rødt på de ulike områdene. Vurderinger skjer løpende og minimum tre ganger i året, i tråd med tilhørende prosedyre, «Prosedyre for risikovurdering, kommunen som barnehagemyndighet».

Som et eksempel på hvordan barnehagemyndigheten bruker innhentet kunnskap til å vurdere behov for veiledning eller tilsyn, viser barnehagemyndigheten i sin redegjørelse til temaet Psykososialt barnehagemiljø, kapittel VIII i barnehageloven. Kapitlet ble drøftet i møter, og det var enighet om viktigheten av etterlevelse av loven og utfordringer med hvordan for eksempel «nulltorelanse» eller «krenkelse» skal defineres. Videre fortalte barnehagene tidlig at «de ikke fikk meldt saker». Kunnskapen barnehagemyndigheten fikk om temaet i møtene, gjorde at barnehagemyndigheten i sin risikovurdering merket kapittel VIII som rødt. Gjennom egenvurderinger og ROS-vurderinger i etterkant av veiledning fra barnehagemyndigheten, har barnehagene vist en økt forståelse, samt fått bedre rutiner og praksis knyttet til kapittel VIII. På bakgrunn av dette har barnehagemyndigheten gjort en ny vurdering av risiko for brudd på bestemmelsene i kapittel VIII.

I sin redegjørelse viser barnehagemyndigheten også til at de ved å følge barnehagene i sosiale medier oppdaget at det var behov for gjennomgang og veiledning knyttet til bruk av bilder og personvernforordningen.

Barnehagemyndigheten har i tillegg sendt inn Excel-skjemaet «Risikoanalyse barnehager – Hvaler kommune BM 2023». I 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 «§9», «Kap. IV § 17», «Kap. VIII», «GDPR». Videre er det kolonner «Brukerundersøkelser», med undertemaene «Utvikling og læring» og «Foreldresamarbeid», samt kolonner for «Dialogmøter», «Bekymringsmeldinger/henvendelser», «Andel dispensasjoner pedagognorm», «Andel dispensasjoner utdanningskravet» og «Div rundt opptak». I skjemaet er det i tillegg kolonner for «Risiko» og «Virkemiddel».

Videre opplyser barnehagemyndigheten at de frem til nå har benyttet skriftlig tilsyn som virkemiddel i tilfeller der barnehagenes svar i deres risikovurderinger ikke har samsvart med det totale kunnskapsbildet barnehagemyndigheten sitter på. Videre ble samme tilsyn gjort i alle de fire barnehagene, som følge av daværende tolkning av likebehandling etter § 11. Barnehagemyndigheten opplyser videre at det blant annet etter kommunesamling ble avgjort å ikke føre tilsyn på samme måte fremover.



I tilbakemeldingen til foreløpig tilsynsrapport skriver barnehagemyndigheten blant annet at de gjør løpende risikovurderinger og vurderinger i tråd med loven, men at dette til nå ikke har blitt dokumentert skriftlig. Barnehagemyndigheten beskriver et eksempel der en barnehage har søkt informasjon/støtte om barnets beste-vurderinger, og barnehagemyndigheten vurderer da at det kan være en risiko for at avgjørelser som tas i barnehagen ikke alltid har barnets beste som et grunnleggende hensyn. Ut ifra den samlede informasjonen barnehagemyndigheten har om barnehagen og informasjon som gis direkte, settes sannsynligheten for brudd opp mot konsekvensen av brudd på loven. Deretter avgjøres det hvilket virkemiddel som skal benyttes av veiledning og tilsyn.

Videre skriver barnehagemyndigheten at informasjon fra møter med styrere om hvordan styrerne har løst situasjoner knyttet til problemstillinger som tidligere har blitt tatt opp, blir dokumentert i referater og ligger til grunn for vurderinger i barnehagemyndighetens ROS-analyse.

Barnehagemyndigheten viser videre til at de har revidert sin mal for risikovurdering av barnehageloven for å synliggjøre vurderingene bedre fremover. Vurderingene som gjøres i barnehagemyndighetens ROS-analyse er også skriftliggjort. Det samme gjelder vurderingene knyttet til sannsynlighet og konsekvens, og fargene som er valgt og hvilken risiko de representerer. Vi har i tillegg mottatt et notat knyttet til barnehagemyndighetens vurdering av en egenvurdering fra en av barnehagene i kommunen.

#### *Våre vurderinger*

Kommunen har vist til eksempler på at de har veiledet barnehagene etter å ha blitt klar over behovet for det. Videre har barnehagemyndigheten gjennomført tilsyn med alle barnehagene der opplysninger fra barnehagen ikke har samsvart med barnehagemyndighetens kunnskapsbilde. I den foreløpige rapporten påpekte vi at det imidlertid ikke foreligger informasjon om at barnehagemyndigheten i disse tilfellene har foretatt en videre kartlegging av behovet. Med unntak av ett tilfelle, kunne vi heller ikke se at det foreligger en vurdering knyttet til hvilket virkemiddel som er egnet.

Når det gjelder Excel-skjemaet «Risikoanalyse barnehager – Hvaler kommune BM 2023» som vi mottok før den foreløpige rapporten, så vi at barnehagemyndigheten markerte med henholdsvis grønt, oransje eller rødt knyttet til ulike temaer og de ulike barnehagene. Imidlertid kom det ikke frem hva som ligger i selve vurderingen knyttet til konklusjonen om sannsynlighet/alvorlighet (fargekode). Videre merket vi oss at skjemaet kun inneholder 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 påpekte vi i den foreløpige rapporten at det ikke var 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



var vår oppfatning at det ikke fremgår av dokumentasjonen hvordan kommunen har vurdert informasjon om barnehagene for å velge virkemiddel veiledning eller tilsyn.

Vi ser at kommunen i sin tilbakemelding har redegjort for hvordan de vurderer risiko i etterkant av en henvendelse fra en barnehage. I tillegg har kommunen sendt inn et notat, der det står at barnehagemyndigheten har vurdert en barnehages egenvurdering og konkludert med at det ikke er nødvendig med videre tiltak. Videre har vi merket oss at kommunen i ny versjon av «ROS-analyse barnehager» fortsatt ønsker å overvåke tre av områdene som er inntatt i skjemaet, samt at ett område tas ut. Kommunen har dessuten fylt inn at det per september 2023 ikke er behov for å sette inn virkemidler overfor noen av barnehagene på noen av områdene.

Imidlertid er det vår vurdering at kommunen fremdeles ikke viser hva som ligger i selve vurderingen knyttet til konklusjonen om sannsynligheten for lovbrudd og hvor alvorlig et eventuelt lovbrudd vil være.

Videre fremgår det ikke hva som er bakgrunnen for at kun enkelte eierplikter er tatt med i skjemaet. Kommunen begrunner hvorfor én av eierpliktene tas ut av «ROS-analyse barnehager». Imidlertid begrunner ikke kommunen ut ifra en risikovurdering hvorfor de tre øvrige temaene fortsatt skal være med, utover at barnehagemyndigheten ønsker å overvåke områdene. Videre har kommunen heller ikke sannsynliggjort hvilke vurderinger kommunen gjør for å ivareta sin plikt til å påse regelverksetterlevelse knyttet til de øvrige eierpliktene i barnehageloven.

#### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten bruker ikke kunnskapen om barnehageeierens oppfylling 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*

I RefLex svarer barnehagemyndigheten at risikovurderingene er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven. Videre har barnehagemyndigheten fullført og tatt eksamen i «barnehagejuss – styring og forvaltning», samt deltatt på samlinger, og statsforvalterens veiledninger og opplæringer. Barnehagemyndigheten mottar informasjon og automatiske nyhetsoppdateringer fra statsforvalteren, UDIR og regjeringens nettsider. Statsforvalterens tilsyn med andre kommuner benyttes til forbedringsarbeid. I tillegg er



barnehagemyndigheten i kontakt med statsforvalteren om lovforståelse ved usikkerhet om tolkning, og i dialog med nærliggende kommuner for å legge opp til en lik praksis.

Barnehagemyndigheten viser i sin tilbakemelding på den foreløpige rapporten at de benytter seg av oppdatert og gjeldende lovverk. I tillegg bruker de forarbeidene og tolkningene til loven og forskriftene, UDIR og statsforvalters presiseringer og tolkningsuttalelser, samt eventuelle domsavsigelser og avgjørelser. Barnehagemyndigheten søker også veiledning og ber om avklaring fra statsforvalter. Videre viser de til vurdering av innsendt egenvurdering fra en av barnehagene i kommunen.

#### *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 punkt 2.1.3 har vi vurdert og konkludert med at barnehagemyndigheten ikke gjør risikovurderinger for å vurdere behovet for veiledning og tilsyn.

Det er med bakgrunn i det ovennevnte at vi vurderer at det ikke er sannsynliggjort, gjennom mottatt dokumentasjon, 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 at det er risikovurderingene som avgjør hvilket virkemiddel som skal benyttes for å sikre at eierpliktene ivaretas. Videre skriver barnehagemyndigheten at de små forholdene og det nære samarbeidet med barnehagene, har ført til at det har vært naturlig å hovedsakelig benytte veiledning som metode for å hjelpe barnehagene å ivareta eierpliktene på en tilfredsstillende måte. I tilfeller der barnehagenes egen risikovurdering ikke har samsvart med det totale kunnskapsbildet barnehagemyndigheten sitter på, har det blitt benyttet skriftlig tilsyn som virkemiddel. Siden det kun er fire barnehager i kommunen, har tilsynene vært ført med alle barnehagene. Barnehagemyndigheten skriver videre at de ikke vil føre tilsyn på samme måte fremover.

I sin redegjørelse oppgir barnehagemyndigheten at Hvaler kommune i perioden 2020-2023 har gjennomført «minimum fire myndighetsmøter med veiledning i åtte (høyere frekvens i 2020, pga. covid) og to skriftlige tilsyn.

Barnehagemyndigheten har i sin tilbakemelding på foreløpig rapport skrevet at de gjør vurderinger på bakgrunn av innhentet informasjon om den enkelte barnehage, og at det ligger en vurdering til grunn for valg av virkemiddel.

#### *Våre vurderinger*

Vi vurderer at innsendt dokumentasjon ikke i tilstrekkelig grad inneholder barnehagemyndigheten sine begrunnelser for bruk av veiledning eller tilsyn som virkemiddel for de kravene etter barnehageloven der det er vurdert risiko for lovbrudd.

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

#### *Konklusjon*

Barnehagemyndighetens 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, jf. kommuneloven § 30-4:

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

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) Barnehagemyndigheten må gjennomføre veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger.

### **3.2 Oppfølging av påleggene**

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

Frist for innsending er **15.05.2024**. Vi vil ikke avslutte tilsynet før kommunen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at påleggene er rettet.

## **4 Kommunen har rett til å klage**

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Kommunen kan klage på enkeltvedtaket.

Hvis kommunen klager, må det gjøres innen tre uker. Fristen gjelder fra beskjed om brevet har kommet frem til kommunen, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Kommunen sender klagen til oss. Vi har muligheten til å omgjøre vedtaket. Hvis vi ikke er enig med kommunen, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet som avgjør saken.

Kommunen kan be om at vi ikke setter i verk vedtaket før klagefristen er ute, eller klagen er endelig avgjort av Utdanningsdirektoratet, jf. forvaltningsloven § 42.

Kommunen er part i saken og har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 01.12.2023

Katrin Sørlundsengen  
seniorrådgiver  
tilsynsleder

Sissel Endung Berger  
seniorrådgiver



## STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

Postboks 325, 1502 Moss | [sfovpost@statsforvalteren.no](mailto:sfovpost@statsforvalteren.no) | [www.statsforvalteren.no/ov](http://www.statsforvalteren.no/ov)

