

# **Plan for tilsyn med barnehagene i Lillestrøm kommune**



## INNHOOLD

Formål .....	3
Bakgrunn .....	3
Risikovurdering.....	4
Valg av virkemiddel.....	4
Informasjon til hovedutvalg for oppvekst .....	9
Krav til saksbehandling.....	10
Aktuelle lover og dokumenter .....	10

## FORMÅL

Kommunen er etter barnehageloven § 53 pålagt å føre tilsyn med barnehagene i kommunen, med uttak av bestemmelsene i kapittel V med forskrifter. Det overordnede formålet med kommunens tilsyn med barnehagene er å bidra til at alle barn får et godt barnehagetilbud. Kommunens tilsynsmandat er å se til at virksomheter drives etter barnehageloven med forskrifter, og ellers er forsvarlige. Den ønskede effekten av tilsyn er at regelverket skal oppfylles i praksis (regleverksetterlevelse) i den enkelte barnehage. Formål med planen er å gi informasjon og skape forutsigbarhet for alle barnehagene i kommunen, samt for foreldre og ansatte, om kommunens rolle som tilsynsmyndighet.

## BAKGRUNN

For Lillestrøm kommune er likebehandling av private og kommunale barnehager og en god relasjon med alle barnehagene vesentlig i arbeidet med tilsyn med barnehagene. Det er viktig at det etableres tillit til kommunen som barnehagemyndighet.

Kommunen har en dobbeltrolle som både barnehageeier og barnehagemyndighet. I Lillestrøm kommune er det skilt mellom eier- og myndighetsoppgaver på barnehageområdet. Barnehagemyndigheten rapporterer til avdelingssjef for fagstab Oppvekst, mens barnehageeier v/kommunalsjef for barnehage rapporterer til direktør for Oppvekst.

Tilsyn er en oppgave som utføres av barnehagemyndigheten og det setter krav til lik prosedyre og praksis til gjennomføringen uavhengig av eierform. Kunnskapsdepartementet peker også på kommunens dobbeltrolle i veileder for tilsyn med barnehager:

*«De fleste av landets kommuner har en dobbeltrolle som eier og tilsynsmyndighet i forhold til barnehagene. Sentralt ved kommunens tilsynsansvar må være at både private og offentlige barnehageeiere har tillit til tilsynet, og at kommunens egeninteresse som barnehageeier blir satt til side.»* (Veileder Tilsyn med barnehager, Kunnskapsdepartementet)

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

(Fra Veileder Tilsyn med barnehager, Kunnskapsdepartementet) med henvisning til gammel lov.

Denne planen for tilsyn med barnehagene er utarbeidet for å sikre gode rutiner for informasjon, gjennomføring, rapportering og oppfølging av tilsyn. Den er laget på bakgrunn av de opplysningene kommunen som barnehagemyndighet har om barnehagene og det gjøres en risikovurdering, både knyttet til tilsynsområder og i hvilke barnehager det skal føres tilsyn.

Tilsynet kan gjennomføres på ulike måter, som dokumenttilsyn eller stedlig tilsyn.

### I tilsynssaker skal kommunen for eksempel:

- Se til at alle kommunens barnehager, uavhengig av eierform, drives i henhold til regelverket

- Vurdere årsaken til eventuell manglende regeletterlevelse
- Foreta risikovurdering
- Vurdere hvilke virkemidler (veiledning/ merknader pålegg om retting av ulovlige forhold, pålegg om stenging) som er mest egnet til å sørge for at barnehagen retter opp lovbruddet

## RISIKOVURDERING

Risikovurderinger er løpende vurderinger av sannsynlighet for og konsekvensen av brudd på barnehageeiers plikter i barnehageloven, jf. § 7 Krav til barnehagens virksomhet.

Barnehagemyndigheten må ha nok og egnet informasjon om barnehagene til å gjøre risikovurderinger. Dette danner grunnlag for å vurdere risiko for brudd på regelverk og behov for veiledning og/ eller tilsyn. Dersom barnehagemyndigheten ikke har tilstrekkelig informasjon, må dette innhentes.

Risikovurderingen bygger på opplysninger fra barnehagen (årsplan, årsmelding, vedtekter, etc.), samt for eksempel klager eller medieoppslag. Samarbeid og møtepunkter med eiere og den enkelte barnehage gir også nyttig informasjon. Informasjonen skal vise om regelverket er kjent, forstått og overholdt av barnehageeierne.

I tillegg innhentes spesifikke opplysninger om hvordan valgt tilsynsystema ivaretas i de enkelte barnehagene/ den enkelte barnehage.

Opplysningene som innhentes vil kunne være førende for eventuelt stedlig tilsyn eller dokumenttilsyn, samt valg av objekt, eller om det skal gjennomføres stikkprøvekontroll.

## VALG AV VIRKEMIDDEL

Barnehagemyndigheten har både veiledning og tilsyn som virkemidler i arbeidet med å sikre god regelverksetterlevelse og god kvalitet i barnehagene.

### 1. Veiledning

Barnehageloven § 10 åpner for at barnehagemyndigheten kan veilede barnehagene:

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

Veiledning betyr at barnehagemyndigheten aktivt gir informasjon til barnehageeierne om eierpliktene i barnehageloven med forskrifter. V 10eiledningen skal være frivillig for barnehageeieren. Veiledningen må baseres på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven. Veiledning skiller seg fra tilsyn ved at det ikke er rettslig bindende. Det er viktig å dokumentere at veiledning er valgt, hvorfor, samt hva det er gitt veiledning i.

### 2. Tilsyn

Barnehageloven § 53 tilsyn danner grunnlag for kommunens tilsynsarbeid:

*«Kommunen fører tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med denne loven med forskrifter, med unntak av bestemmelsene i kapittel V med forskrifter, med unntak av bestemmelsene i kapittel V med forskrifter. Kommunen kan gi pålegg til barnehagen om å rette uforsvarlige eller ulovlige forhold ved godkjente eller godkjenningspliktige virksomheter. Hvis fristen for å etterkomme pålegg ikke overholdes, eller hvis forholdet ikke lar seg rette, kan kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten.*

*Foreldrerådet skal få mulighet til å uttale seg før kommunen fatter vedtak om stenging.*

*Barnehagen skal uten hinder av taushetsplikt legge fram alle opplysninger som kommunen trenger for å føre tilsyn. Barnehagen skal gi kommunen adgang til barnehagens lokaler.*

Tilsyn er kontroll av om barnehageeieren oppfylder eierpliktene i barnehageloven med forskrifter. Dette innebærer at barnehagemyndigheten ikke kan føre tilsyn med forhold som ikke er regulert av barnehageloven med forskrifter. Tilsyn er utøvelse av offentlig myndighet, og innebærer å undersøke praksis og pålegge endring av lovstridig praksis. I motsetning til veiledning kan barnehagemyndigheten gjennomføre tilsyn mot barnehageeiers vilje.

Med bakgrunn i lover og forskrifter vil barnehagemyndigheten føre to hovedformer for tilsyn med barnehagene i kommunen:

1. Dokumenttilsyn
2. Stedlig tilsyn

Kommunen kan opprette tilsynssak og kan velge mellom dokumenttilsyn eller stedlig tilsyn. Det stedlige tilsynet kan være varslet eller ikke varslet. Hendelsesbaserte tilsyn som ofte er et resultat av melding om en konkret hendelse eller en situasjon i en barnehage vil stort sett gjennomføres i form av stedlig tilsyn.

Verken omfang eller metode for kommunens tilsyn med barnehager er lovfestet. Ot.prp.nr. 72 (2004-05) sier at kommunen selv skal beslutte hvor ofte og hvordan tilsyn med barnehagene skal gjennomføres. Tilsynet skal omfatte både kvalitet og innhold og stiller derfor krav til barnehagefaglig kompetanse. Tilsyn er en av barnehagemyndighetens sentrale oppgaver og som skal utføres kontinuerlig og systematisk, basert på barnehagemyndighetens risikovurdering.

Kommunen må selv ta stilling til hvor ofte tilsyn skal gjennomføres og hvilke virkemidler som er hensiktsmessig. Saksbehandling og gjennomføring av tilsynet utføres av saksbehandlere med relevant kompetanse. I seksjonen er det både barnehagefaglig og juridisk kompetanse.

Figur 1: illustrerer barnehagemyndighetens arbeid med tilsyn.

Barnehagemyndighetens risikovurdering ligger i boksene kartlegging og planlegging/prioritering



## **2.1.Dokumenttilsyn**

Områdene det kan føres dokumenttilsyn med beskrives i tabellen under. Barnehagemyndigheten gjennomgår opplysninger fra dokumentene barnehagene sender inn (årsmeldinger, innstillinger til opptak, årsplaner, årsregnskap, Basil, etc.).

LOVBESTEMMELSE	KONTROLL	MULIGE KILDER
§ 1-Formål	Årsplanen er ferdig utarbeidet og fastsatt av SU Kartlegge risiko for regelverksbrudd	Barnehagens årsplan Referat fra SU Egenvurdering
§ 2-Barnehagens innhold Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver	Årsplanen er ferdig utarbeidet og fastsatt av SU Kartlegge risiko for regelverksbrudd	Barnehagens årsplan Referat fra SU Egenvurdering
§ 2a Plikt til å samarbeide med skolen om overgang fra barnehage til skole	Kartlegge risiko for regelverksbrudd	Dokumenttilsyn- rutiner
§ 3- Barns medvirkning og hensynet til barnets beste	Barnehagen har opprettet foreldreråd og samarbeidsutvalg med korrekt sammensetning. Kartlegge risiko for regelverksbrudd	Referat fra første SU møte på høsten Egenvurdering Årsmelding
§ 4 Foreldreråd og samarbeidsutvalg	Dokumenttilsyn	Referater
§ 5 Felles samarbeid for barnehage og skole	Dokumenttilsyn	Referater
§ 7 Krav til barnehagens virksomhet	Risikovurdering på bakgrunn av opplysninger	
§ 8 Krav til vedtekter	Alle barnehager har vedtekter	Dokumenttilsyn- rutiner
§ 9 Krav til internkontroll i barnehagen	Internkontrollen er systematisk	Dokumenttilsyn
§15 Familiebarnehager Forskrift om familiebarnehager	Risikovurdering på bakgrunn av opplysninger	
§ 16 Rett til plass i barnehage	Alle barn med rett til barnehageplass har fått plass	Opptaksprogram/Vigilo
§ 17, Samordnet opptaksprosess i kommunen	Likebehandling av søkere og barnehager Alle barn med prioritet har fått barnehageplass	Opptaksprogram/Vigilo Opptaksprogram/Vigilo Eget opptaksmøte for RS barnehagene
§ 18- Prioritet ved opptak		
§ 20 Foreldrebetaling Forskrift om foreldrebetaling	Foreldrebetalingen tilsvarer maksimalpris Moderasjonsordninger praktiseres i tråd med barnehageloven Kostpenger tilsvarer regnskapsførte utgifter til kost Ordning med eventuelle ekstra utgifter til aktiviteter er godkjent av foreldrerådet	Opptaks /faktureringsprogram

LOVBESTEMMELSE	KONTROLL	MULIGE KILDER
§ 24 Styrer	Barnehagens leder har utdanning i samsvar med kravene i barnehageloven	Årsmelding private og kommunale barnehager
§ 25 Pedagogisk bemanning	Barnehagen har et tilstrekkelig antall barnehagelærere i samsvar med kravene i barnehageloven og forskrift om pedagogisk bemanning Barnehagens pedagogiske ledere har utdanning i samsvar med kravene i barnehageloven Styrer og pedagogiske ledere uten godkjent utdanning har dispensasjon fra utdanningskravet	
§ 26 Grunnbemanning	Barnehagen har tilstrekkelig personale	
§ 27 Krav om norskerdigheter for å bli ansatt i barnehage	Ansatte med annet førstespråk har avlagt påkrevde prøver	Dokumenttilsyn
§28 Krav om norskerdigheter for personer med utenlandske yrkeskvalifikasjoner som styrer eller ped. leder	Ansatte med annet førstespråk har avlagt påkrevde prøver	Dokumenttilsyn
§ 29 Forbud mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet	Pålegg etter loven følges	
§ 30- Politiattest Forskrift om politiattest i henhold til barnehageloven	Alle som er ansatt etter sist dokumenttilsyn har levert godkjent politiattest og attesten er makulert etter ansettelse	
§ 41 Nulltoleranse og forebyggende arbeid	Barnehagens rutiner	
§ 42 Plikt til å sikre at barnehagebarna har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø (aktivitetsplikt)	Barnehagens rutiner	
§ 43 Skjerpet aktivitetsplikt dersom en som arbeider i barnehage, krenker et barn	Barnehagens rutiner	
§ 44 Taushetsplikt	Ansatte har skrevet under på taushetsplikt ved ansettelse	
§ 46- Opplysningsplikt til barneverntjenesten	Ansatte har fått informasjon om opplysningsplikten til barneverntjenesten	
§ 50- Helsekontroll av barn og personale	Alle som er ansatt etter sist dokumenttilsyn har gjennomgått tuberkulosekontroll i henhold til gjeldende lovverk. Alle barn som går i barnehagen per dags dato har levert egenerklæring om helsestasjonskontroll.	

Ved områdeovervåking utarbeider barnehagemyndigheten et notat for intern dokumentasjon. Ved tilsyn følges pkt. 5-8 i tabellen under pkt. 2.2

## **2.2. Stedlig tilsyn**

### **2.2.1 Varslet stedlig tilsyn**

Barnehager som skal ha varslet stedlig tilsyn velges ut ifra informasjon kommunen har om barnehagen gjennom:

- Årsmeldinger
- Årsplaner
- Foreldreundersøkelsen
- Henvendelser fra publikum, klager og bekymringsmeldinger.

I Lillestrøm kommune legges det opp til planlagt stedlig tilsyn hvert år. Tema for tilsyn, samt hvilke barnehager som får tilsyn vil bli vurdert ut ifra den informasjon barnehagemyndigheten har om barnehagene samt med bakgrunn i evaluering av innværende års tilsyn. I tillegg til de planlagte tilsynene vil det kunne bli gjennomført såkalt hendelsesbaserte tilsyn.

Tema for tilsyn, samt hvilke barnehager som får tilsyn sendes ut til barnehagene i kommunen samt legges ut på kommunens nettside. Dersom tilsynsmyndigheten oppdager forhold/mangler som gjelder andre myndighetsområder varsles ansvarlige for disse.

Varslede stedlige tilsyn kan også opprettes etter henvendelser fra publikum som ikke er så alvorlige at de gjennomføres som ikke varslede tilsyn.

TRINN	ANSVAR	AKTIVITET
1	Tilsynsmyndighet	Brev med varsel om temabasert tilsyn sendes ut minimum 3 uker før tilsynet finner sted. Varsel om hendelsesbasert tilsyn sendes ut uten ugrunnet opphold. Brevet må inneholde tid for tilsyn, tema og lovgrunnlag. Det må opplyses i brevet hvem som skal være til stede ved tilsynet. Om det er aktuelt for barnehagen å sende inn dokumentasjon i forkant må det opplyses om dette. I tillegg skal varselet inneholde innsendelsesfrist, samt hvem dokumentasjonen skal sendes til.
2	Styrer/eier	Returnere eventuell dokumentasjon innen fastsatt frist.
3	Tilsynsmyndighet	Det skrives en foreløpig rapport fra tilsynet. Rapporten sendes barnehagen med opplysninger om frist for å komme med tilbakemeldinger og eventuelle feilrettinger.
4	Styrer/eier	Gi eventuelle tilbakemeldinger innen fristen.
5	Tilsynsmyndighet	Det skrives en sluttrapport fra tilsynet. Tilsynsrapporten skal inneholde følgende: Formelle opplysninger om barnehagen og tilsynsdato Hvem som var til stede ved tilsynet Henvisning til lovgrunnlag for tilsyn (hjemmel for tilsyn) Henvisning til dokumentgrunnlag for kommunens tilsyn (innsendte dokumenter) Eventuelle lovbrudd med frist for tilbakemelding og retting Opplysninger om innsynsrett og klagerett



6	Tilsynsmyndighet	Vurderer klagen og grunnlaget. Hvis ikke klagen tas til følge, er Statsforvalteren i Oslo og Viken klageinstans.
7	Styrer/eier	Lukke lovbrudd i henhold til angitte frister, samt sende inn skriftlig dokumentasjon til tilsynsmyndighet på at forhold er utbedret.
8	Tilsynsmyndighet	Påse at barnehagen følger opp ulovlige/uforsvarlige forhold ved barnehagedriften, sikre at pålegg om retting innfris og å avslutte tilsynet skriftlig når pålegg er utført.
	Statsforvalteren klageinstans på § 53 Tilsyn	Kommunens vedtak kan påklages til Statsforvalteren

### 2.2.2 Ikke varslet tilsyn

Ikke varslet tilsyn gjennomføres med bakgrunn i opplysninger til barnehagemyndigheten som vurderes som bekymringsfulle og som bør undersøkes raskt. Bakgrunnen for denne type tilsyn kan være henvendelser eller klager fra foreldre, ansatte eller andre samarbeidspartnere. Om tilsynet varsles, eller om det foretas et ikke-varslet tilsynsbesøk, og hvor raskt tilsynet må gjennomføres, er avhengig av hendelsens karakter og alvorlighetsgrad.

Hensikten med hendelsesbasert tilsyn er:

- Avklaring av hva som har skjedd
- Årsak til hendelsen
- Hvordan er hendelsen håndtert av barnehagen?
- Har hendelsen ført til endringer i barnehagens rutiner?
- Har barnehagen systemer og rutiner som forebygger at lignende hendelser vil skje igjen?

Saksbehandlingen følger rutiner for varslet stedlig tilsyn, krav til dokumentasjon for retting og lukking av tilsynet.

### 2.3 Oppfølgingstilsyn

Dersom det ved det stedlige tilsynet oppdages store eller mange avvik i en barnehage vil det kunne være hensiktsmessig å ha et oppfølgingstilsyn i etterkant for å sikre at de forhold som ble tatt opp ved tilsynet har blitt fulgt opp og eventuelle avvik er lukket. Oppfølgingstilsynene vil bli gjennomført på bakgrunn av samme tema og lovparagraf som det opprinnelige tilsynet hadde.

Barnehagene som får oppfølgingstilsyn, vil få varsel om dette på samme måte som barnehagene som vil få planlagt stedlig tilsyn blir varslet.

## INFORMASJON TIL HOVEDUTVALG FOR OPPVEKST

Det skrives årlig en orienteringssak med rapporter fra årets tilsyn som legges frem for Hovedutvalg for Oppvekst.

## KRAV TIL SAKSBEHANDLING

Forvaltningsloven har krav til saksbehandling i tilsynssaker, det legges også vekt på å følge uskrevne krav til god forvaltningsskikk. De viktigste prinsippene er:

- Forsvarlig saksbehandling
- Saklighetsprinsippet
- Prinsippet om likebehandling
- Taushetsplikt
- Kontradiksjon
- Forholdsmessighet (avveiiingen)

Følgende paragrafer i forvaltningsloven er aktuelle i forhold til saksbehandlingen:

- Inhabilitet (§ 6)
- Forhåndsvarsel (§ 16)
- Innsynsrett (§§ 18 og 19)
- Formene for enkeltvedtak (§ 23)
- Begrunnelse (§§ 24 og 25)
- Klageadgang (§ 28)
- Klagefrist (§§ 29, 30 og 31)
- Saksforberedelse i klagesak (§ 33)

## AKTUELLE LOVER OG DOKUMENTER

- Lov om barnehage av 01.01.2021 med forskrifter
- Rammeplan for barnehagen
- Metode for tilsyn – en håndbok i metode for tilsyn etter barnehageloven og opplæringsloven, utgitt av Utdanningsdirektoratet.
- Forvaltningsloven