



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Endelig tilsynsrapport

Kommunens ansvar som barnehagemyndighet

Nittedal kommune 2023





Sammendrag

Vi gjennomfører tilsyn med Nittedal kommune. Temaet for tilsynet er kommunens ansvar som barnehagemyndighet.

Tilsynet har som formål å kontrollere om barnehagemyndigheten oppfyller kravene i regelverket når det gjelder å påse at barnehagene drives i henhold til gjeldende regelverk. I dette tilsynet har vi undersøkt barnehagemyndighetens risikovurderinger som utgangspunkt for valg av virkemidlene tilsyn og veiledning.

I tilsynet har vi vurdert at kommunen har god oversikt over eierpliktene og om alle barnehageeiere oppfyller sine plikter etter barnehageloven. Kommunen har mange kilder hvor de innhenter informasjon om barnehagene og vi ser at kommunen bruker denne informasjonen i sine risikovurderinger. Vi ser at kommunen bruker tilsyn og veiledning som virkemiddel for å påse regelverksetterlevelse.

På bakgrunn av dokumentasjonen vi har mottatt i dette tilsynet, har vi ikke funnet brudd på barnehageloven §§ 10 første og femte ledd og 53.



Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1 Innledning	4
1.1 Kort om Nittedal kommune.....	4
1.2 Tema for tilsynet	4
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet	4
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?	10
2.1.5 Gjennomfører barnehagemyndigheten veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger?	10
3 Kommunen kan gi tilbakemelding på rapporten.....	11
STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN.....	12
Postboks 325, 1502 Moss sfvpost@statsforvalteren.no www.statsforvalteren.no/ov....	12



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 Nittedal kommune

Nittedal kommune har 25 515 innbyggere.¹

Det er 26 barnehager i kommunen. Av disse er 5 kommunale og 21 private.

Kommuneledelsen består av en kommunedirektør som øverste leder for tre kommuneområder og for *Stab og støtte*. De tre kommuneområdene er *Helse og omsorg*, *Oppvekst og utdanning* og *Miljø og samfunnsutvikling*.

Delegeringsreglement og videredelegeringsreglement fra kommunestyret til kommunestyret og administrasjonen viser at kommunedirektøren har fått delegert myndighet til å fatte beslutninger og vedtak i saker etter barnehageloven, og at denne myndigheten er delegert videre til barnehagemyndigheten.

1.2 Tema for tilsynet

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

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

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

1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Nittedal kommune i brev av 18.04.2023. Kommunen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjon for å gjennomføre tilsynet.

Kommunen har levert følgende dokumentasjon til Statsforvalteren:

¹ Per 1. kvartal 2023, jf. Statistisk sentralbyrå.

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



1. Organisasjonskart
2. Delegerings- og videredelegeringsreglement
3. Prosedyre for dokumentinnsyn
4. Prosedyre for hendelsesbasert varslet tilsyn
5. Prosedyre for risikovurdering – barnehageeiers oppfyllelse av plikter etter barnehageloven
6. Eierpliktene i barnehageloven
7. Handlingsplan for barnehagemyndigheten i Nittedal
8. Barnehagemyndighetens områdeovervåking 2022-2023
9. Veiledning og svar - årsmelding og grunnbemanning - Parken barnehage ANS
10. Korrespondanse - årsmelding og grunnbemanning - Maristua barnehage
11. Korrespondanse om bemanning - Læringsverkstedet barnehage avdeling Haugeråsen
12. Søknad og avslag om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder - Læringsverkstedet barnehage avdeling Haugeråsen
13. Forhåndsvarsel og pålegg om retting av brudd på pedagognorm - Læringsverkstedet barnehage avdeling Haugeråsen
14. Ny søknad og innvilgelse om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder - Læringsverkstedet barnehage avdeling Haugeråsen
15. Tilbakemelding og avslutning av sak om pålegg om retting av brudd på pedagognorm - Læringsverkstedet barnehage avdeling Haugeråsen
16. Tilsyn - årsplan - Sørliveien barnehage
17. Foreløpig og endelig tilsynsrapport - pålegg om retting - årsplan - Sørliveien barnehage
18. Avslutning av tilsyn - årsplan - Sørliveien barnehage
19. Veiledning og informasjonsinnhenting - årsplan - Steinrøysa barnehage
20. Veiledning og informasjonsinnhenting - årsplan og psykososialt barnehagemiljø - Glittre barnehage
21. Egenrapportering og bekreftelse - psykososialt barnehagemiljø - Maristua barnehage
22. Undersøkelse og veiledning - psykososialt barnehagemiljø - varsling til kommunen - Industriveien FUS barnehage
23. Innkalling til regelverkssamling
24. Regelverkssamling og driftsmøte for styrere/eiere i Nittedalsbarnehagene
25. Innkalling til regelverkssamling og driftsmøte
26. Innkallinger, agenda og referat - regelverkssamling og driftsmøte
27. Krav til offentlighet
28. Individuell tilrettelegging - internkontroll - aktivitetsplikten
29. Barnets stemme og aktivitetsplikten 29.04.22
30. Regelverkssamling vår 2023. Endringer i barnehageloven fra 01.07.22
31. Innkallinger/invitasjoner, presentasjon, referat - styrernettsmøter
32. Nittedal - Fra plan til god praksis
33. Invitasjon og dokumenter - samling for pedagogene i Nittedalsbarnehagene
34. Invitasjon og dokumenter - tverrfaglig styrernettsverk
35. Fagsamlinger – overgang barnehage-skole og omsorgssvikt



36. Kvalitetsplan for Nittedalsbarnehagene 2019-2022 (videreført til 2024)
37. Plan for overgang barnehage – skole
38. Kompetanseplan 2023

I dette tilsynet har vi benyttet Utdanningsdirektoratets system for egenvurdering, RefLex, som informasjonsgrunnlag.

Statsforvalterens vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på den skriftlige dokumentasjonen fra Nittedal kommune og egenvurdering i RefLex fra barnehagemyndigheten i kommunen.

I denne rapporten presenterer vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner.

2 Kommunen som barnehagemyndighet

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, jf. barnehageloven §§ 10 første og femte ledd og § 53.

2.1 Risikovurderinger

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.

Våre observasjoner og vurderinger

I RefLex har barnehagemyndigheten svart «ja» på spørsmålet om de har oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven. Barnehagemyndigheten skriver at de har utskrift av regelverket med kommentarer og tilgang til Lovdata Pro, de abonnerer på nyhetsvarsler fra statlige myndigheter og deltar på samlinger i regi av statlige myndigheter. I tillegg deltar de i nettverk og samarbeid med andre kommuner og leser tilsynsrapporter fra statsforvalteren. Barnehagemyndigheten har videre fullført studiet «barnehagejuss» ved Høgskolen i Hedmark (15 studiepoeng).



Barnehagemyndigheten har også vedlagt to dokumenter som heter *Handlingsplan for barnehagemyndigheten i Nittedal 2020-2023* og *Risikoanalyse barnehager*. I disse dokumentene er samtlige plikter for barnehageeier etter barnehageloven oppstilt.

Vi vurderer at barnehagemyndigheten i sin redegjørelse, svar i RefLex og i den innsendte dokumentasjonen, sannsynliggjør at de har oversikt over barnehageeierens plikter etter barnehageloven.

Konklusjon

Barnehagemyndigheten har oversikt over barnehageeierens plikter etter 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 og vurderinger

Barnehagemyndigheten svarer «ja» på dette kontrollspørsmålet i RefLex og skriver at det gjennomføres områdeovervåking av årsmelding, årsplaner, egenrapporteringer direkte til kommunen, foreldreundersøkelser med mer. I tillegg har de faste møtepunkter med ledelsen i private og kommunale barnehager, der tema er regelverk, drift, tverrfaglig samarbeid, felles kvalitetsutvikling, kompetanseheving med mer. Det er også møtepunkter der pedagogiske ledere og øvrige ansatte er deltagere. Barnehagemyndigheten skriver videre at de også får informasjon om barnehagene gjennom henvendelser fra foreldre og andre samarbeidspartnere, samt gjennom behandling av søknader og annen kontakt.

I oversendelsesbrevet redegjør barnehagemyndigheten nærmere om de nevnte kildene for informasjon.

Vi vurderer at den innsendte dokumentasjonen og myndighetens redegjørelse viser at de har mange og ulike informasjonskilder som gir informasjon om barnehagenes praksis.

På bakgrunn at dette er det vår vurdering av barnehagemyndigheten har tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven.

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 og vurderinger

Barnehagemyndigheten skriver i RefLex at de bruker kunnskapen de har om barnehageeierne til å foreta løpende vurderinger av sannsynligheten for og konsekvensene av brudd på barnehageeiers plikter. De vurderer innsamlet informasjon om barnehagenes regelverksetterlevelse, både samlet for alle barnehagene og for den enkelte barnehage.

Barnehagemyndigheten skriver at de har faste vurderingstidspunkt på høsten, der de gjennomgår årsplaner og egenrapportering på utvalgte temaer. På våren samler de inn data fra den årlige BASIL-rapporteringen og fra foreldreundersøkelser. Videre gjør barnehagemyndigheten fortløpende vurderinger på bakgrunn av henvendelser, søknader med mer, i tillegg til at de også registrerer henvendelser av betydning for vurdering av barnehagetilbudet. Barnehagemyndigheten skriver at de dessuten har rutiner, prosedyrer, samarbeidsavtaler og årshjul som ivaretar områder som godkjenning, dispensasjon fra utdanningskravet, ulike ressurstildelinger, samordnet opptak med mer. Denne informasjonen bruker barnehagemyndigheten i sin vurdering når det gjelder hvilket virkemiddel som er egnet for å sikre regelverksetterlevelse.

Videre viser barnehagemyndigheten til vedlagte dokument *Kvalitets- og utviklingsmelding for barnehagene i Nittedal 2021*. Barnehagemyndigheten skriver at dette dokumentet er en sammenfatning av opplysninger gitt i årsmelding, foreldreundersøkelse og eventuell egenvurdering som gir de et lokalt sammenligningsgrunnlag. I tillegg synliggjør meldingen status og peker på utviklingsområder for barnehagene i Nittedal.

Vi viser i tillegg til at vi har mottatt skjemaene *Risikoanalyse barnehager* og *Overordnet ROS - Eierpliktene i barnehageloven*. Det første skjemaet er en områdeovervåkning over de enkelte barnehagene i kommunen, mens det andre er en overordnet og generell oversikt over risiko knyttet til eierpliktene.



Slik vi oppfatter det, bruker barnehagemyndigheten mange kilder for å få kunnskap om barnehagenes praksis. Barnehagemyndigheten har blant annet et eget årshjul for informasjonsinnhenting, som etter vårt syn illustrerer en god rutine for hvilken informasjon som innhentes på gitte tidspunkter. I tillegg vurderer vi at barnehagemyndighetens prosedyrer og skjemaer for risikovurderinger er et godt utgangspunkt for barnehagemyndighetens arbeid med veiledning og tilsyn.

I oversendelsesbrevet skriver barnehagemyndigheten at overordnet risikoanalyse av eierpliktene, sammen med kvalitetsplanen for barnehage, er utgangspunkt for arbeidet i styrernettverket. Barnehagemyndigheten trekker frem arbeid med innholdet i barnehageloven kapittel VIII om psykososialt barnehagemiljø. Dette ble et prioritert område for veiledning og oppfølging fordi den overordnede risikovurderingen viste at faren for lovbrudd og konsekvensene av lovbrudd var størst knyttet til bestemmelsene i kapittel VIII. Bakgrunnen var at det var nytt lovverk og betydningen av et trygt og godt barnehagemiljø for barna.

Barnehagemyndigheten nevner også at veiledning og oppfølging av barnehageloven § 46 om opplysningsplikt til barnevernet har vært et prioritert område i handlingsplanen for 2020 til 2023. Utgangspunktet var den overordnede risikovurderingen, der de vurderte at faren for lovbrudd og konsekvensene av lovbrudd var stor knyttet til etterlevelse av opplysningsplikten. Signaler fra barnehagene underbygget også behovet for kompetanseheving og veiledning om dette temaet.

I tillegg viser barnehagemyndigheten til at de på bakgrunn av egenvurderinger utfylt av barnehagene, besluttet å iverksette veiledning overfor tre barnehager. Barnehagemyndigheten vurderte at veiledning var et egnet og tilstrekkelig virkemiddel når det gjaldt skriftlige systemer og rutiner for barnehagenes arbeid med det psykososiale barnehagemiljøet. Vi har mottatt korrespondanse mellom barnehagemyndigheten og enkelte barnehager hvor barnehagemyndigheten blant annet redegjør for regelverket og hvorvidt barnehagen oppfyller kravene eller ikke.

Vi har videre mottatt dokumenter knyttet til barnehagemyndighetens tilsyn med to av barnehagene i kommunen. I brevet der de ber om dokumentasjon i tilknytning til det ene tilsynet, skriver barnehagemyndigheten at kommunen har gjennomgått barnehagens årsplan, og mener at det er sannsynlig at den aktuelle barnehagen ikke oppfyller kravene i regelverket. Videre skriver barnehagemyndigheten at brudd på regelverket om barnehagens årsplan kan innebære negative konsekvenser for det tilbudet som gis i barnehage.

På bakgrunn av den dokumentasjonen vi har mottatt, er det vår oppfatning at barnehagemyndigheten har gode rutiner for å kartlegge behovet for veiledning eller tilsyn og at de bruker kunnskapen de får om barnehagene for å vurdere om det er behov for å veilede om regelverket eller føre tilsyn.

Konklusjon

Barnehagemyndigheten bruker kunnskapen 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 og vurderinger

I Reflex skriver barnehagemyndigheten at de forholder seg både til lovtekst, forskrifter, forarbeider, retts- eller forvaltningspraksis, rundskriv og veiledere, samtidig som de ser til deres egen tidligere praktisering. Barnehagemyndigheten har i tillegg innsendt dokumenter fra veiledning med barnehagene, presentasjoner fra samlinger og rutiner for tilsyn. Vi gjengir ikke all relevant dokumentasjon som er innsendt.

Den innsendte dokumentasjonen viser at barnehagemyndigheten vet hvilke rettslige krav regelverket stiller til barnehageeier.

På bakgrunn av det ovennevnte er det vår vurdering at barnehagemyndigheten anvender loven og forskriften i tråd med gjeldende rett når den vurderer risiko for brudd på regelverket.

Konklusjon

Barnehagemyndighetens risikovurdering er 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 og vurderinger

I RefLex skriver barnehagemyndigheten at det er risikovurderingene som skal være styrende for barnehagemyndighetens bruk av veiledning og tilsyn. De vil beskrive hvilke vurderinger de gjør,



samt synliggjøre og begrunne virkemidler de benytter i risikovurderingen. Videre skriver barnehagemyndigheten at de kartlegger risiko for brudd på regelverk ved bruk av kilder som sier noe om regelverksetterlevelsen, og vurderer hvilke virkemidler som er egnet til å påse regelverksetterlevelse. Barnehagemyndigheten viser for øvrig til *Prosedyre for risikovurderinger - barnehageeiers oppfyllelse av plikter etter barnehageloven*.

Barnehagemyndigheten har redegjort for og sendt inn dokumentasjon knyttet til gjennomførte veiledninger og tilsyn. Vi viser til redegjørelsen for disse eksemplene under punkt 2.1.3 i denne rapporten.

Slik vi oppfatter det viser barnehagemyndighetens redegjørelse og de nevnte eksemplene at barnehagemyndigheten har bidratt til regelverksetterlevelse i barnehagene på bakgrunn av veiledningen og tilsyn, og at disse virkemidlene er brukt på bakgrunn av risikovurderinger som barnehagemyndigheten har gjort.

Konklusjon

Barnehagemyndighetens gjennomfører veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger.

3 Kommunen kan gi tilbakemelding på rapporten

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

Frist for tilbakemelding er 15. august 2023.

På bakgrunn av uttalelsen fra kommunen, vil vi vurdere om det er grunnlag for å endre innholdet i rapporten.

Kommunen har rett til innsyn i sakens dokumenter.³

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 28.06.2023

Katrin Sørlundsengen
seniorrådgiver
tilsynsleder

Martin Svartnes
rådgiver

³ Jf. forvaltningsloven § 18.



STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

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

