



Statsforvalteren i Oslo og Viken

# Tilsynsrapport

Kommunens ansvar som barnehagemyndighet

Fredrikstad kommune 2022



## **Sammendrag**

Vi gjennomfører tilsyn med Fredrikstad kommune. Temaet for tilsynet er barnehagemyndighetens plikt til å påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk etter barnehageloven §§ 10 første og femte ledd og § 53. Det overordnede formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket.

### **Regelverksbrudd**

Kommunen mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen. På bakgrunn av kommunens uttalelse, har vi gjort noen endringer i rapporten. Endringene fremkommer under de kontrollspørsmålene som kommunen har gitt tilbakemelding til.

Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting. Kommunen har rettefrist til 15.11.2022.

Undertema i tilsynet er:

- Om barnehagemyndigheten ivaretar sitt ansvar for å påse regelverksetterlevelse hos barnehageeierne gjennom veiledning og tilsyn
- Om barnehagemyndighetens saksbehandling i forbindelse med tilsyn er i samsvar med forvaltningsloven.

## Innholdsfortegnelse

Sammendrag .....	2
1 Innledning .....	5
1.1 Kort om Fredrikstad kommune.....	5
1.2 Tema for tilsynet .....	5
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet .....	6
2 Kommunen som barnehagemyndighet.....	8
2.1 Risikovurderinger .....	8
2.1.1 Har barnehagemyndigheten oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven?.....	8
2.1.2 Har barnehagemyndigheten tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven? .....	9
2.1.3 Bruker barnehagemyndigheten denne kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn?.....	10
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? .....	12
2.2 Veiledning.....	13
2.2.1 Er barnehagemyndighetens veiledning basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven?.....	13
2.3 Tilsyn .....	14
2.3.1 Bruker barnehagemyndigheten tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeier? .....	14
2.3.2 Er barnehagemyndighetens tilsyn basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven?.....	15
2.3.3 Innhenter barnehagemyndigheten informasjon i tilsyn som gjør at den kan ta stilling til om barnehageeier oppfyller barnehageloven? .....	16
2.3.4 Vurderer og konkluderer barnehagemyndigheten på om barnehageeier oppfyller lovkravene i barnehageloven? .....	17
2.3.5 Formidler barnehagemyndigheten sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehageeier? .....	18
2.4 Reaksjoner og vedtak i tilsyn .....	19

2.4.1	Sender barnehagemyndigheten forhåndsvarsel til barnehageeier i tilfeller hvor den skal vedta pålegg om retting eller stenging av barnehagen? .....	19
2.4.2	Inneholder forhåndsvarselet opplysninger om det rettslige og faktiske grunnlaget for det varslede vedtaket, en beskrivelse av hva vedtaket innebærer for barnehageeier, og en frist for uttalelse? .....	20
2.4.3	Gir barnehagemyndigheten pålegg om retting bare i tilfeller der den har konkludert med at et forhold er ulovlig eller uforsvarlig? .....	21
2.4.4	Gir barnehagemyndigheten en frist for retting i sine pålegg om retting til barnehageeier? .....	21
2.4.5	Følger barnehagemyndigheten opp at bruddene på barnehageloven har blitt rettet? ..	22
2.4.6	Vedtar barnehagemyndigheten stenging som reaksjon kun der barnehageeier ikke overholder fristen for å etterkomme pålegget, eller der forholdet ikke lar seg rette? ..	23
2.4.7	Er pålegg om retting eller vedtak om stenging skriftlig? .....	24
2.4.8	Inneholder pålegg om retting eller vedtak om stenging informasjon om: .....	24
3	Statsforvalterens reaksjoner .....	26
3.1	Pålegg om retting .....	26
3.2	Oppfølging av påleggene .....	27
4	Kommunen kan gi tilbakemelding på rapporten .....	27

## **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/tilsyn/](http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/).

### **1.1 Kort om Fredrikstad kommune**

Fredrikstad kommune har 76 barnehager hvor 24 er kommunale barnehager, 43 er private ordinære barnehager og 9 er private familiebarnehager.

Organisasjonskartet til Fredrikstad kommune viser at ledelsen i kommunen består av kommunedirektør som øverste leder for seks direktører deriblant for Utdanning og oppvekst. Under området Utdanning og oppvekst er det tre etater: Skoleetat, barnehageetat og barne- og familietjenestene. Barnehageetaten sin stab utgjør 4,25 årsverk, og ledes av etatssjef. Barnehageetaten innehar eierrollen for de kommunale og åpne barnehagene. Etaten er også barnehagemyndighet overfor kommunale og private barnehager.

Ifølge kommunens delegeringsreglement er reglementet bygd opp slik at oppgaver og myndighet delegeres i linje, det vil si fra bystyret til formannskapet, eller til ordfører og/eller andre politiske utvalg valgt av bystyret. Konkretiseringer av oppgaver og myndighet vil derfor som hovedregel først framkomme i enden av delegeringslenken. Delegeringslenken går bare unntaksvis utenom formannskapet.

Det fremkommer ikke av delegeringsreglementet hvordan delegeringslenken er bygd opp, eller hvem som har delegert myndighet etter barnehageloven med forskrifter.

### **1.2 Tema for tilsynet**

Vi har kontrollert følgende tema og undertemaer:

Barnehagemyndighetens plikt til å påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk etter barnehageloven §§ 10 første og femte ledd og § 53 .

- a) Barnehagemyndigheten ivaretar sitt ansvar for å påse regelverksetterlevelse hos barnehageeierne gjennom veiledning og tilsyn
- b) Om barnehagemyndighetens saksbehandling i forbindelse med tilsyn er i samsvar med forvaltningsloven.

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 rettsikkerhet for barn og foreldre.

### **1.3 Om gjennomføringen av tilsynet**

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Fredrikstad kommune i brev av 06.01.2022. Kommunen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjon for å gjennomføre tilsynet.

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

Kommunen leverte følgende dokumentasjon til Statsforvalteren:

1. Kommunens organisasjonskart
2. Kommunens delegasjonsreglement
3. Redegjørelse fra barnehagemyndigheten
4. Prosedyre for samarbeidsavtale mellom familiebarnehage og ordinære barnehager
  - Samarbeidsavtale for familiebarnehager
5. Samordnet barnehageopptak 2021 Hovedopptaket, Samordnet opptak Fredrikstad 2022 Overflyttingsopptak, Samordnet barnehageopptak 2022.2023, Nettverk kommunale og private barnehager 2022
6. Møteplaner og referater fra veiledningsaktiviteter overfor barnehagene i 2021/2022
  - (a) Velkommen til digital fagarena 16.02.2021
    - Trygt og godt barnehagemiljø, Årsrapportering 2020
  - (b) Velkommen til digital fagarena 11.05.2021
    - Evaluering av samordnet opptak, Ebbenebbs tegnpakke
  - (c) Velkommen til digital fagarena 28.09.2021
    - Tilsyn på personal, Foreldrekompasset
  - (d) Velkommen til digital fagarena 23.11.2021
    - Korona-orientering fra KOL, Observasjonslogg, Aktivitetsplikt, Aktivitetsplan, Ansatte eller leder mistenkes å krenke et barn, Meldeskjema
  - (e) Vedlegg fra møter med familiebarnehagene
    - Velkommen til fagsamling og referat fra samling for private familiebarnehager høsten 2021, Plan for fagsamlinger for private familiebarnehager 2022
  - (f) Informasjonsmateriell sent ut til barnehagene
    - Det kan bli aktuelt å redusere barnehagens åpningstid, Informasjon om forsterkede smittevernstiltak i barnehagen, Oppdaterte retningslinjer, Fra gult til rødt nivå mars 2021,

Vurdering av bruk av munnbind...27.01.2021

7. Barnehagemyndighetens tilsynsplan for 2021 og 2022, med vedlegg:  
Årshjul barnehagemyndigheten, Plan for tilsyn 2019-2022, Prosedyre samhandling, Søknad om ny/endring/utvidelse av barnehage eller skole-samhandlingsprosedyre, Godkjenning 2021-2022/registrering av funn, Familiebarnehager - Dokumenttilsyn etter barnehageloven og forskrift om familiebarnehager § 15/ Godkjenning, Søknadsskjema om godkjenning av endringer i familiebarnehage, Søknad om godkjenning av ny barnehage etter lov om barnehager § 14/Ordinær barnehage, Søknad om godkjenning av endring etter lov om barnehager § 14/Ordinær barnehage
8. Tilsynsrapporter
  - Foreløpig tilsynsrapport, Veelstoppen barnehage
  - Foreløpig tilsynsrapport, Læringsverkstedet DoReMi Trosvik barnehage
  - Foreløpig tilsynsrapport, Trosvik barnehage
  - Foreløpig tilsynsrapport, Gaustadgrenda barnehage
  - Foreløpig tilsynsrapport, Trollklubben barnehage avd. Rolvsøy
  - Endelig tilsynsrapport, Tornerose familiebarnehage
  - Endelig tilsynsrapport, Veelstoppen barnehage
  - Endelig tilsynsrapport, Trosvik barnehage
  - Endelig tilsynsrapport, Gaustadgrenda barnehage
  - Endelig tilsynsrapport, hendelsesbasert tilsyn, Læringsverkstedet DoReMi Begby
  - Endelig tilsynsrapport, Trollklubben barnehage avd. Bilett
9. Andre dokumenter som kommunen vurderer som relevant for tilsynets temaer:
  - Videre plan for dokumenttilsyn på godkjenning, Tornerose familiebarnehage
  - Referat etter tilsyn, Tornerose familiebarnehage
  - Svar på forhåndsvarsel om vedtak, Veelstoppen barnehage
  - Svar på forhåndsvarsel om vedtak, Trosvik barnehage
  - Svar på forhåndsvarsel om vedtak, Gaustadgrenda barnehage
  - Vedtak om ny godkjenning med tilhørende dokumenter, Fredrikstadmarka barnehage
  - Åpning av hendelsesbasert tilsyn med Læringsverkstedet DoReMi Begby barnehage
  - Opprettelse av tilsynssak ved Trollklubben barnehage avd. Bilett
  - En redegjørelse fra Fredrikstad kommune til NHO og Abelia
  - Kvalitetsmelding for barnehager i Fredrikstad 2020, vedtatt av BYS

Statsforvalterens vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på den skriftlige dokumentasjon fra Fredrikstad kommune og egenvurdering i RefLex fra barnehagemyndigheten.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen 22. februar 2022. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Kommunen har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen 16. mars 2022.

I denne rapporten presenterer vi våre 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 barnehagemyndighet personlige kjennskap som er det sentrale, men barnehagemyndighetens samlede kjennskap til eierpliktene.

##### *Våre observasjoner*

I RefLex svarer barnehagemyndigheten at den har oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven.

I dokumentet «Kvalitetsmelding for barnehager i Fredrikstad» står det skrevet følgende om barnehageeiers rolle:

*Barnehageeieren har det overordnede ansvaret for at barnehagen drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk, jf. barnehageloven § 7 første ledd. Det følger av eieransvaret å ha en forsvarlig styring, herunder stille til disposisjon de nødvendige rammebetingelser for å kunne oppfylle barnehagelovens krav. Barnehageeieren har dermed det juridiske ansvaret for kvaliteten på barnehagetilbudet.*

Videre ser vi av dokumentet «Opprettelse av tilsynssak ved Trollklubben avdeling Billett» at det vises til barnehageloven §§ 1-5, §§ 20 og 22. I dokumentet «Trygt og godt barnehagemiljø 16.02.2021» som er referat etter fagarena av samme dato, så vises det til §§ 41, 42 og 43.

I sin tilbakemelding på foreløpig rapport skriver barnehagemyndigheten at de heretter skal være presise og bruke barnehageloven § 7 Barnehageeiers plikter ved alle tilsyn fremover.



### *Våre vurderinger*

I den foreløpige rapporten vurderte Stasforvalteren at verken oversendt dokumentasjon eller besvarelsen i RefLex sannsynliggjorde om barnehagemyndigheten har oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven. De ovennevnte dokumentene inneholdt kun en del av de plikter som barnehageeier har etter barnehageloven, men ikke alle. Dokumentene er derfor ikke egnet til å dokumentere eller sannsynliggjøre at kommunen har oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven.

Statsforvalteren vurderer at barnehagemyndigheten gjennom sin tilbakemelding på foreløpig rapport fremdeles ikke har sannsynliggjort at den har overordnet kjennskap til eierpliktene som finnes i barnehageloven og hvordan den skaffer seg oppdatert oversikt over regelverket den veileder om og fører tilsyn med.

Statsforvalteren opprettholder følgelig sin vurdering om at kommunen ikke har oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven.

### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten i Fredrikstad kommune har ikke oversikt over barnehageeiers 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*

Barnehagemyndigheten svarer «ja» i RefLex på at barnehagemyndigheten har tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven. Videre skriver barnehagemyndigheten i RefLex at de har rutiner for å innhente dokumentasjon som grunnlag for risikovurderinger. De opplyser at de erfarer at de kunne hatt et enda bedre og robust system for innhenting av dokumentasjon og at det sees på en digital løsning for dette.

I barnehagemyndighetens redegjørelse og årshjul viser de til at de innhenter informasjon ved å gå gjennom barnehagenes årsmelding, resultatregnskap, vedtekter, ulike planer og relevante dokumenter. Videre ser vi av oversendt dokumentasjon at barnehagemyndigheten innhenter informasjon gjennom brukerundersøkelser, meldinger fra foreldre/foresatte, klagesaker, erfaringer fra tidligere tilsyn, møtepunkter, ledermøter og fagarena med barnehagene og barnehageeierne.

Videre viser barnehagemyndigheten til at de har jevnlig styrermøter og annen kommunikasjon med barnehagene. I forbindelse med dette tilsynet har kommunen sendt inn agenda og referater fra møte- og veiledningsvirksomheten som har vært gjennomført i 2021.

#### *Våre vurderinger*

Som det kommer frem av dokumentasjon og som vi viser til i våre observasjoner har barnehagemyndigheten mange og ulike informasjonskilder, hvor den får informasjon om barnehagenes praksis. På bakgrunn av dette er det vår vurdering at barnehagemyndigheten har tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven.

#### *Konklusjon*

Fredrikstad kommune 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 svarer «ja» i RefLex på at den bruker kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behovet for veiledning og tilsyn. I RefLex viser barnehagemyndigheten til vedlegget «Plan for tilsyn». Barnehagemyndigheten skriver at planen ble opprettet på bakgrunn av risikovurderinger utført i 2019 i forhold til barnehagenes godkjenninger.

Barnehagemyndigheten har oversendt «Plan for tilsyn 2019-2021». Planen viser at barnehagemyndigheten har gjennomført skriftlig tilsyn med barnehagenes årsplan og bemanningsnorm i 2019 og 2020. Videre informerer planen om at barnehagemyndigheten i Fredrikstad kommune gjennom kontroller i BASIL per 15.12 og i møter med barnehagene har

foretatt en risikovurdering. Denne risikovurderingen viser at mange barnehager har foretatt endringer av et slikt omfang at det påvirker barnehagens totale leke- og oppholdsareal. På bakgrunn av dette vil barnehagemyndigheten foreta tilsyn høsten 2019 med alle barnehager over en tre års periode.

Barnehagemyndigheten skriver i dokumentet «Redegjørelse fra barnehageetaten» at det har vært gjennomført dokumenttilsyn med alle barnehagenes personalsammensetning i 2020 og 2021. Det opplyses at temaet for tilsynet var bemanning og skjerpet pedagognorm i forbindelse med BASIL rapportering per 15.12.

I dokumentet «Redegjørelse fra barnehageetaten» fremkommer det under punktet om risikovurdering at barnehagemyndigheten har tre virkemidler til disposisjon i sitt arbeid: veiledning, tilsyn og godkjenning. Videre fremgår det at risikovurdering skal ligge til grunn for barnehagemyndighetens valg av virkemiddel, og at risikovurdering er en løpende vurdering av sannsynligheten for og konsekvensen av brudd på barnehageeiers plikter.

I sin tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport skriver barnehagemyndigheten at de i stor grad har brukt «taus kunnskap» i sine risikovurderinger. Dette vil de rette på ved tilsyn framover og ved revidering av sin plan for tilsyn. Videre skriver barnehagemyndigheten at de i det videre arbeidet vil hen vise til- og bruke retningslinjer for risikovurdering som finnes i Metodehåndbok for tilsyn fra Utdanningsdirektoratet.

#### *Våre vurderinger*

Slik Statsforvalteren oppfattet praksisen i Fredrikstad kommune i den foreløpige rapporten, så blir BASIL rapporteringen per 15.12 hvert år brukt som utgangspunkt for å gjennomføre tilsyn på blant annet godkjenninger, arealnorm og pedagognorm. Videre så vi i dokumentet «Kvalitetsmelding for barnehager i Fredrikstad 2020» at barnehagemyndigheten skriver at de gjennomfører hendelsesbaserte tilsyn etter mottatte klager og bekymringsmeldinger. Utover det var det vår oppfatning at de oversendte dokumentene ikke viser hvordan kommunen bruker kunnskapen den har om barnehagene, til å gjennomføre risikovurderinger. Det foreligger ikke noen risikovurderinger i «Plan for tilsyn 2019 - 202», eller noen beskrivelse i dokumentet «Redegjørelse fra barnehageetaten» på hvordan de gjennomfører sine risikovurderinger.

Da BASIL rapporteringen per 15.12 viser status i barnehagen på det gitte tidspunkt i hver barnehage, så var det av den grunn ikke klart for oss hvordan barnehagemyndigheten bruker kunnskapen den har om barnehagene til å foreta en løpende vurdering av sannsynligheten for og konsekvensen av brudd på barnehageeiers plikter i barnehageloven. Det var vår oppfatning i den foreløpige rapporten at det ikke fremgår av dokumentasjonen hvordan kommunen har vurdert informasjonen om barnehagene for å velge virkemiddel veiledning eller tilsyn.

Statsforvalteren vurderer at barnehagemyndigheten gjennom sin tilbakemelding på foreløpig rapport fremdeles ikke har sannsynliggjort hvordan den bruker kunnskapen den har om barnehagene til å gjøre risikovurderinger av om barnehageeierne oppfyller kravene i barnehageloven.

Statsforvalteren opprettholder følgelig sin vurdering om at barnehagemyndigheten ikke bruker kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behovet for veiledning og tilsyn.

#### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten Fredrikstad kommune bruker ikke 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*

I RefLex svarer barnehagemyndigheten ja på at deres risikovurderinger er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven. Barnehagemyndigheten opplyser videre at de er oppdatert og har videreutviklet forståelse av barnehageloven gjennom blant annet deltakelse på ulike arenaer fysisk, og digitale kurs og samlinger i regi av Statsforvalteren.

#### *Våre vurderinger*

Det er vår vurdering at det ikke er sannsynliggjort at barnehagemyndigheten gjør risikovurderinger, jf. punkt 2.1.3. Av den grunn har vi ikke grunnlag for å vurdere og konkludere om risikovurderingene 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*

Barnehagemyndigheten svarer «ja» i RefLex at den gjennomfører veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger. Barnehagemyndigheten skriver at de på bakgrunn av tilsyn har avdekket behov for veiledning på forståelse og regelverketterlevelse, blant annet på barnehageeiers ansvar i forhold til foreldresamarbeid.

### *Våre vurderinger*

Det er vår vurdering at det ikke er sannsynliggjort at barnehagemyndigheten gjør risikovurderinger basert på den kunnskapen myndigheten har om den enkelte barnehage, jf. punkt 2.1.3. Av den grunn har vi ikke grunnlag for å vurdere og konkludere om barnehagemyndigheten gjennomfører veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger.

## **2.2 Veiledning**

### **2.2.1 Er barnehagemyndighetens veiledning basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven?**

#### *Rettslig grunnlag*

Barnehagemyndigheten må anvende loven og forskriftene i tråd med gjeldende rett når den gir informasjon til barnehageeierne om eierpliktene i barnehageloven. Barnehagemyndigheten må vite hvilke rettslige krav regelverket stiller til barnehageeieren. 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 barnehageeieren. Veiledningen skal være frivillig for barnehageeieren.

#### *Våre observasjoner*

I RefLex svarer barnehagemyndigheten «ja» på om deres veiledning er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven. Videre skriver barnehagemyndigheten i RefLex at på bakgrunn av at 2021 var preget av koronarelaterte tiltak og midlertidig koronaforskrift, så dreide mye av veiledningen seg om dette.

I det oversendte dokumentet «Redegjørelse fra barnehageetaten» fremkommer det under punktet om veiledning at barnehagemyndigheten skal aktivt gi informasjon/veiledning til barnehageeierne om eierplikter i barnehageloven med forskrifter. Dette skal bidra til økt regelverksetterlevelse i barnehagene. Videre fremkommer det at barnehagemyndigheten gjennomfører egne fagarenaer for virksomhetsledere/styrere i alle barnehagene i kommunen.

Oversendt dokumentasjon inneholder dokumentet «Årshjul barnehagemyndighet». I årshjulet er det blant annet satt opp oversikt over alle ledermøtene/fagarena og hvilket tema som er satt opp til veiledning, frister for rapporteringer og barnehageopptak.

Videre inneholder den oversendte dokumentasjonen agenda og lysark med referat fra ledermøter/fagarena som er gitt i 2021. Temaer på møtene har vært varierende og inneholder blant annet barnehageopptak, barnehagens samarbeidsutvalg (SU), bemanningsnorm og skjerpet pedagognorm og veiledning §§ 41- 43 psykososialt barnehagemiljø.

### *Våre vurderinger*

Vi ser at Fredrikstad kommune legger vekt på dialog med barnehagene. Det er vår oppfatning at kommunen er opptatt av den faglige utviklingen i barnehagene og av barnehagen som en del av det helhetlige oppvekstmiljøet for barn i Fredrikstad kommune. Vi har også sett i referater fra ledermøter/fagarena at disse inneholder veiledning om regelverket.

Videre har vi merket oss at kommunen har systematisert veiledningen om regelverket som fast gjennomgang av sentrale bestemmelser i barnehageloven i løpet av året på ledermøtene/fagarenaene, i tillegg til veiledning i forbindelse med hendelser eller ved nytt regelverk.

Det er med bakgrunn i det ovennevnte vår oppfatning at Fredrikstad kommune har sannsynliggjort hvordan barnehagemyndigheten gir veiledning som er i tråd med oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven.

### *Konklusjon*

Fredrikstad kommunes veiledning er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven.

## **2.3 Tilsyn**

### **2.3.1 Bruker barnehagemyndigheten tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeier?**

#### *Rettslig grunnlag*

Barnehagemyndigheten skal bruke tilsyn som virkemiddel der det er nødvendig, jf. barnehageloven § 10 første og femte ledd og § 53. Tilsyn er kontroll av om barnehageeier oppfyller eierpliktene i barnehageloven. Dette innebærer at barnehagemyndigheten ikke kan føre tilsyn med forhold som ikke er regulert i barnehageloven. Tilsyn er utøvelse av offentlig myndighet, og innebærer å undersøke praksis og pålegge endring av praksis som ikke er i samsvar med regelverket. I motsetning til veiledning kan barnehagemyndigheten gjennomføre tilsyn mot barnehageeierens vilje. Vurderingen av om det er nødvendig med tilsyn, skal baseres på barnehagemyndighetens risikovurdering.

#### *Våre observasjoner*

I RefLex svarer barnehagemyndigheten «ja» på at de bruker tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse regelverksetterlevelse hos barnehageeier. Videre skriver barnehagemyndigheten at der det er behov for å se nærmere på barnehagens praksis så gjør de det ved å åpne blant annet hendelsesbaserte tilsyn.

Dokumentet «Plan for tilsyn 2019-2021» viser at barnehagemyndigheten har gjennomført skriftlig tilsyn med barnehagenes årsplan og bemanningsnorm i 2019 og 2020. Videre viser planen at barnehagemyndigheten gjennom tidligere års BASIL kontroller per 15.12 og i møter med

barnehagene har foretatt en risikovurdering av barnehagenes godkjenninger. På bakgrunn av dette har barnehagemyndigheten gjennomført tilsyn høsten 2019, i 2020 og 2021 med barnehagene. Dokumentet viser også til en kort oppsummering av lovgrunnlaget for hvert av de valgte temaene årsplan, bemanningsnorm og virksomhetens plikt til å søke godkjenning.

#### *Våre vurderinger*

Barnehagemyndigheten skal bruke tilsyn som virkemiddel der det er nødvendig. Vurderingen av om det er nødvendig med tilsyn, skal baseres på barnehagemyndighetens risikovurdering.

Det er vår oppfatning at kommunens «Plan for tilsyn 2019 – 2021» fremstår mer som et skjema med tematisk oversikt over tilsyn med gjeldende regelverk som har vært gjennomført i årene 2019-2021, enn en plan som viser at tilsyn er et nødvendig virkemiddel.

I punkt 2.1.3 konkluderte vi at Fredrikstad kommune ikke bruker kunnskapen den har om barnehagene til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning eller tilsyn. Som følge av det kan vi ikke se at barnehagemyndigheten gjør en vurdering av om det er nødvendig med tilsyn for å påse regelverksetterlevelse

#### *Konklusjon*

Fredrikstad kommune bruker ikke tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse regeletterlevelse.

### **2.3.2 Er barnehagemyndighetens tilsyn basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven?**

#### *Rettslig grunnlag*

Barnehagemyndigheten må anvende loven i tråd med gjeldende rett når den fører tilsyn. 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 barnehageeieren.

#### *Våre observasjoner*

I RefLex svarer barnehagemyndigheten at deres tilsyn er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven.

Barnehagemyndigheten har oversendt en endelig tilsynsrapport etter hendelsesbasert tilsyn og fem foreløpige tilsynsrapporter og fem endelige rapporter fra skriftlig tilsyn. I alle rapportene bortsett fra foreløpig tilsynsrapport til Gaustadgrenda barnehagevises det til hvilke lovhomepler i barnehageloven barnehagens praksis blir vurdert i henhold til, og det fremgår i rapportene hvilke gjeldende fortolkninger og rettslige krav barnehagemyndigheten bruker for å vurdere om barnehageeier oppfyller kravene i barnehageloven.

#### *Våre vurderinger*

Vi vurderer at barnehagemyndigheten viser til de gjeldende paragrafene i barnehageloven i sine tilsynsrapporter og at det fremgår i rapportene hvilke gjeldende fortolkninger og rettslige krav barnehagemyndigheten bruker for å vurdere om barnehageeier oppfyller kravene i barnehageloven.

#### *Konklusjon*

Fredrikstad kommune sine tilsyn er basert på gjeldende og oppdatert forståelse av barnehageloven.

### **2.3.3 Innhenter barnehagemyndigheten informasjon i tilsyn som gjør at den kan ta stilling til om barnehageeier oppfyller barnehageloven?**

#### *Rettslig krav*

Barnehagemyndigheten må ha nok og egnet informasjon om barnehagens praksis til å kunne vurdere og konkludere på om barnehageeier oppfyller eierpliktene i barnehageloven med forskrifter. Det følger av forvaltningsloven § 17 at barnehagemyndigheten må opplyse saken så godt som mulig før den fatter vedtak.

#### *Våre observasjoner*

I RefLex svarer barnehagemyndigheten at de innhenter informasjon i tilsyn som gjør at de kan ta stilling til om barnehageeier oppfyller barnehageloven. Videre svarer barnehagemyndigheten at de har faste møtepunkter med barnehageeier og informerer om hva som blir etterspurt ved tilsyn. Barnehagemyndigheten skriver at før tilsyn inviterer kommunen til ett veiledningsmøte med barnehageeier. Deretter bes barnehagen om å sende inn relevant informasjon og dokumentasjon, og ved behov etterspørres ytterligere dokumentasjon.

Det er videre beskrevet i dokumentet «Redegjørelse fra barnehageetaten» at ved tilsyn innhenter barnehagemyndigheten relevant dokumentasjon fra barnehagene i tråd med barnehagelovens bestemmelser.

I «Åpning av hendelsesbasert tilsyn» med Læringsverkstedet avdeling DoReMi Begby barnehage hvor tema er foreldresamarbeid og psykososialt barnehagemiljø fremkommer det at barnehagemyndigheten ber om å få tilsendt barnehagens årsplan, månedsplaner, redegjørelse for samarbeid mellom hjem og barnehage, tema på foreldremøter barnehageåret 2020/2021, referat fra foreldreråd og samarbeidsutvalg 2020/2021, plan for når barn begynner i barnehagen, redegjørelse for arbeid med barnehagens psykososiale barnehagemiljø og aktivitetsplaner.

#### *Våre vurderinger*

Det er vår vurdering at barnehagemyndigheten innhenter informasjon som gjør at den kan ta stilling til om barnehageeier oppfyller kravene i barnehageloven. Vi vurderer at barnehagemyndigheten får informasjon gjennom den ovennevnte dokumentasjonen for å kunne ta stilling til barnehageeiers oppfyllelse av barnehageloven §§ 1 og 2, jf. forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, pkt. 5 og 6.



### *Konklusjon*

Fredrikstad kommune innhenter informasjon i tilsyn som gjør at den kan ta stilling til om barnehageeier oppfyller barnehageloven.

## **2.3.4 Vurderer og konkluderer barnehagemyndigheten på om barnehageeier oppfyller lovkravene i barnehageloven?**

### *Rettslig krav*

For å påse regelverksetterlevelse må barnehagemyndigheten vurdere og konkludere på om praksis er i tråd med regelverket eller ikke innenfor temaene i tilsynet. For å kunne konkludere må barnehagemyndigheten vurdere barnehagens praksis opp mot de aktuelle rettslige kravene.

### *Våre observasjoner*

Barnehagemyndigheten svarer «ja» i RefLex på at de vurderer og konkluderer på om barnehageeier oppfyller lovkravene i barnehageloven.

Vi har mottatt fem foreløpige tilsynsrapporter og seks endelige tilsynsrapporter, hvorav en etter hendelsesbasert tilsyn fra kommunen. Det er kun en av de foreløpige rapportene som inneholder punkt som heter vurdering og konklusjon. Endelig rapport etter hendelsesbasert tilsyn inneholder et punkt som heter vurdering. Her skriver barnehagemyndigheten at det ikke er avdekket lovbrudd etter barnehageloven og gir en kort oppsummering av barnehagemyndighetens vurdering. I alle rapportene er det skrevet hvilken bestemmelse i barnehageloven det har blitt ført tilsyn med. Videre fremkommer det hva barnehagemyndigheten har undersøkt.

I sin tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport skriver barnehagemyndigheten at de ser: «*at det er område til forbedring der det vurderes forhold og konkluderes opp mot barnehagelovens bestemmelser*». Videre skriver barnehagemyndigheten at de også vil vurdere barnehagens praksis opp mot tema for tilsynet og tilhørende krav i barnehageloven.

### *Våre vurderinger*

I den foreløpige rapporten var det vår vurdering at barnehagemyndigheten viser til hvilken bestemmelse i barnehageloven det har blitt ført tilsyn med og hva de har undersøkt.

Videre vurderte vi at barnehagemyndigheten må vurdere og konkludere på om praksis er i tråd med regelverket eller ikke innenfor temaene i tilsynet. For å kunne konkludere må barnehagemyndigheten vurdere barnehagens praksis opp mot de aktuelle rettslige kravene.

I de oversendte tilsynsrapportene var det gjengitt en oppsummering av de faktiske forholdene i tilsynet, hvordan gjennomføring av tilsynet har foregått og hva barnehagemyndigheten hadde avdekket i tilsynet.

I den foreløpige rapporten kunne vi ikke se at barnehagemyndigheten gjør en vurdering av de faktiske forholdene for deretter å foreta en konklusjon av barnehagens praksis opp mot kravene

i barnehageloven. Videre var det vår oppfatning at kommunen ikke vurderer barnehagens praksis opp mot tema for tilsynet og tilhørende krav i barnehageloven.

Med bakgrunn i at vi ikke har mottatt nye tilsynsrapporter, er det Statsforvalterens vurdering at barnehagemyndigheten gjennom sin tilbakemelding på foreløpig rapport fremdeles ikke har sannsynliggjort at de vurderer og konkluderer om barnehageeier oppfyller lovkravene i barnehageloven.

Statsforvalteren opprettholder følgelig sin vurdering om at barnehagemyndigheten ikke vurderer og konkluderer om barnehageeier oppfyller lovkravene i barnehageloven.

#### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten vurderer og konkluderer ikke om barnehageeier oppfyller lovkravene i barnehageloven.

### **2.3.5 Formidler barnehagemyndigheten sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehageeier?**

#### *Rettslig krav*

Barnehagemyndigheten må formidle sine vurderinger og konklusjoner fra tilsynet skriftlig til barnehageeieren, uavhengig av om den har avdekket brudd på regelverket i tilsynet eller ikke. Der barnehagemyndigheten har avdekket brudd på regelverket, vil det være vanskelig for barnehageeieren å endre sin praksis uten at den får vurderingene og konklusjonene fra tilsynet skriftlig. Der barnehagemyndigheten ikke har avdekket brudd på regelverket, tilsier likevel de ulovfestede prinsippene om forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk at barnehageeier har krav på å få vite hvilke vurderinger som er gjort i tilsynet, og hvilken konklusjon barnehagemyndigheten har falt ned på.

Det er nødvendig med skriftliggjøring av barnehagemyndighetens vurderinger og konklusjoner for å sikre etterprøvbarehet og likebehandling. Videre er det nødvendig at den skriftlige rapporten formidles til barnehageeieren for å sikre at barnehageeiers rett til kontradiksjon blir ivaretatt. Tilsynsrapporten inneholder konkrete beskrivelser av barnehagen og barnehagemyndighetens vurderinger og konklusjoner som det er viktig at barnehageeieren får muligheten til å uttale seg om.

#### *Våre observasjoner*

I RefLex svarer kommunen ja på at de formidler sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehageeieren.

I den mottatte dokumentasjonen ser vi at det er sendt ut skriftlige rapporter etter tilsyn.

I sin tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport har ikke barnehagemyndigheten lagt ved nye tilsynsrapporter.

### *Våre vurderinger*

I den foreløpige rapporten vurderte Statsforvalteren i punkt 2.3.4 at barnehagemyndigheten ikke vurderer og konkluderer om barnehageeier oppfyller lovkravene i barnehageloven. Av den grunn var det vår vurdering at barnehagemyndigheten heller ikke formidler sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehageeier.

Fremdeles er det Statsforvalterens vurdering i punkt 2.3.4 at barnehagemyndigheten ikke vurderer og konkluderer om barnehageeier oppfyller lovkravene i barnehageloven. Av den grunn er det fortsatt vår vurdering at barnehagemyndigheten heller ikke formidler sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehageeier.

### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten formidler ikke sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehageeier.

## **2.4 Reaksjoner og vedtak i tilsyn**

### **2.4.1 Sender barnehagemyndigheten forhåndsvarsel til barnehageeier i tilfeller hvor den skal vedta pålegg om retting eller stenging av barnehagen?**

#### *Rettslig krav*

Forhåndsvarsel skal som hovedregel være skriftlig. Forhåndsvarsel skal forberede barnehageeieren på det vedtaket som kan komme, og gi barnehageeieren muligheter til å uttale seg og ivareta sine interesser. Barnehagemyndigheten kan gi forhåndsvarsel i tilsynsrapporten. Både pålegg om retting og tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen er enkeltvedtak.

#### *Våre observasjoner*

Barnehagemyndigheten svarer «ja» i RefLex på at de sender forhåndsvarsel til barnehageeier i tilfeller hvor den skal vedta pålegg om retting eller stenging av barnehagen.

I oversendt dokumentasjon ligger foreløpig tilsynsrapport etter stedlig tilsyn i Trollklubben barnehager. Tilsynsrapporten inneholder forhåndsvarsel om pålegg om retting. Vi har også mottatt foreløpig tilsynsrapport etter skriftlig tilsyn med Læringsverkstedet, DoReMi Trosvik barnehage og Gaustadgrenda barnehage om Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 1 Norm for pedagogisk bemanning. Her ser vi av begge tilsynsrapportene at det er gitt forhåndsvarsel om pålegg om retting.

#### *Vår vurdering*

På bakgrunn av våre observasjoner er det vår vurdering at barnehagemyndigheten sender forhåndsvarsel til barnehageeier om vedtak med pålegg om retting.

Konklusjon

Fredrikstad kommune sender forhåndsvarsel til barnehageeier i tilfeller hvor den skal vedta pålegg om retting eller stenging av barnehagen.

#### **2.4.2 Inneholder forhåndsvarselet opplysninger om det rettslige og faktiske grunnlaget for det varslede vedtaket, en beskrivelse av hva vedtaket innebærer for barnehageeier, og en frist for uttalelse?**

##### *Rettslig grunnlag*

I forhåndsvarselet må barnehagemyndigheten vise til aktuelle bestemmelser i barnehageloven med forskrifter. Videre må forhåndsvarselet inneholde opplysninger om hvilke forhold som er lagt til grunn. Her må barnehagemyndigheten beskrive hva de har sett på i tilsynet. Dette omfatter både de faktiske forholdene og hvilke vurderinger barnehagemyndigheten har gjort. Forhåndsvarselet må vise hva vedtaket vil innebære for barnehageeier, for eksempel pålegg om å rette ulovlige eller uforsvarlige forhold. Forhåndsvarselet må gi barnehageeieren en frist for å uttale seg. Vanligvis er fristen to uker.

##### *Våre observasjoner*

I RefLex svarer kommunen «ja» på at forhåndsvarselet inneholder opplysninger om det rettslige og faktiske grunnlaget for det varslede vedtaket, og en beskrivelse av hva vedtaket innebærer for barnehageeier, og en frist for uttalelse.

I den oversendte foreløpige rapporten etter stedlig tilsyn i Trollklubben barnehager, avdeling Rolvsøy vises det til aktuelle bestemmelser i barnehageloven. Forhåndsvarslet omhandler hendelsen som ledet til tilsynet. I varselet stod det at barnehagen må sørge for å ha en administrativ ledelse som ivaretar kravet om en daglig leder som har ansvaret for det administrative, pedagogiske og personalmessige forholdene ved virksomheten. Videre fremgår det av varslet at barnehagen må ta i bruk alle rom med utvendige vindusflater og lyse fine rom til barns daglige oppholdsrom. Barnehagemyndigheten viser til barnehageloven § 24 og § 2 sjettede ledd.

Det oversendte forhåndsvarslet inneholder en beskrivelse av hva vedtaket innebærer for barnehageeier og en frist for uttalelse. I tillegg inneholder de fire andre foreløpige tilsynsrapporter med forhåndsvarsel vi har mottatt en beskrivelse av hva vedtaket innebærer for barnehageeier og en frist for uttalelse.

##### *Våre vurderinger*

Vi vurderer at barnehagemyndigheten i sitt forhåndsvarsel viser til de aktuelle bestemmelsene i barnehageloven med forskrifter, opplyser om hvilke forhold som er lagt til grunn, beskriver hva vedtaket innebærer og gir en frist for uttalelse.

### *Konklusjon*

Fredrikstad kommunes forhåndsvarsel inneholder opplysninger om det rettslige og faktiske grunnlaget for det varslede vedtaket, en beskrivelse av hva vedtaket innebærer for barnehageeier, og en frist for uttalelse.

### **2.4.3 Gir barnehagemyndigheten pålegg om retting bare i tilfeller der den har konkludert med at et forhold er ulovlig eller uforsvarlig?**

#### *Rettslig grunnlag*

Barnehagemyndigheten kan ikke gi pålegg om retting i andre tilfeller enn der den har funnet at et forhold er i strid med regelverket, eller er uforsvarlig, jf. barnehageloven 53, andre ledd første punktum.

#### *Våre observasjoner*

I RefLex svarer barnehagemyndigheten «ja» på at de gir pålegg om retting bare i tilfeller der den har konkludert med at et forhold er ulovlig eller uforsvarlig.

Vi har mottatt seks endelige tilsynsrapporter der barnehagemyndigheten har gjennomført tilsyn med barnehager. I tilknytning til tre av tilsynene har vi også mottatt foreløpig rapport.

Av den innsendte dokumentasjonen fremgår det at fem av tilsynene ble avsluttet med endelig tilsynsrapport. I ett av tilsynene konkluderer kommunen med at barnehagens rutiner og praksis ikke var i samsvar med kravet som følger av de aktuelle lovbestemmelsene og ga pålegg om retting.

#### *Våre vurderinger*

På bakgrunn av det ovennevnte er det vårt syn at barnehagemyndigheten gir pålegg om retting bare i tilfeller der den har konkludert med at et forhold er ulovlig eller uforsvarlig. Vi viser til tilsynsrapportene som kommunen har sendt inn, der vi ser at barnehagemyndigheten ga pålegg om retting fordi det ikke var sannsynliggjort at barnehagens rutiner og praksis var i samsvar med kravet nedfelt i lovverket.

Vi har ikke mottatt opplysninger som tilsier at barnehagemyndigheten har gitt pålegg om retting i tilfeller der det ikke har vært konkludert med at et forhold er ulovlig eller uforsvarlig.

### *Konklusjon*

Fredrikstad kommune gir pålegg om retting bare i tilfeller der den har konkludert med at et forhold er ulovlig eller uforsvarlig.

### **2.4.4 Gir barnehagemyndigheten en frist for retting i sine pålegg om retting til barnehageeier?**

### *Rettslig grunnlag*

Barnehagemyndigheten må gi barnehageeier en frist for å rette opp brudd på regelverket. Fristen må tilpasses bruddets type og omfang. Fristen skal ikke være lengre enn det som er nødvendig for at barnehageeieren skal kunne rette regelverksbruddet, jf. barnehageloven § 53, andre ledd første og andre punktum.

### *Våre observasjoner*

I Reflex svarer kommunen «ja» på at barnehagemyndigheten gir en frist for retting i sine pålegg om retting til barnehageeier.

I mottatt dokumentasjonen er det i endelig tilsynsrapport til Trollklubben barnehage, avdeling Billett datert 13.01.2021 gitt pålegg om retting. Fristen for å etterkomme pålegget er satt til 01.08 2021.

### *Våre vurderinger*

På bakgrunn av våre observasjoner, er det vår vurdering at barnehagemyndigheten i kommunen gir en frist for retting i sine pålegg om retting til barnehageeier.

### *Konklusjon*

Fredrikstad kommune gir en frist for retting i sine pålegg om retting til barnehageeier.

## **2.4.5 Følger barnehagemyndigheten opp at bruddene på barnehageloven har blitt rettet?**

### *Rettslig grunnlag*

Barnehagemyndigheten må forsikre seg om at barnehageeieren korrigerer ulovlig praksis slik at praksis blir i samsvar med barnehageloven og forskrifter. Det fremgår av merknadene til barnehageloven at barnehagemyndigheten har en valgfrihet knyttet til bruk av pålegg når den har avdekket ulovlige forhold i barnehagen. Barnehagemyndigheten har derimot ikke en valgfrihet knyttet til at barnehageeieren faktisk må rette det ulovlige forholdet, jf. barnehageloven § 10 første ledd og § 53. For å oppnå dette, må barnehagemyndigheten gi veiledning eller pålegg om retting.

Dersom barnehagemyndigheten gir pålegg om retting, må barnehagemyndigheten følge forvaltningslovens bestemmelser og utforme vedtaket skriftlig. Hvis barnehagemyndigheten i stedet har valgt å bruke veiledning, er det ikke et krav til skriftliggjøring. Barnehagemyndigheten kan ikke avslutte tilsynet før barnehageeieren har sannsynliggjort at brudd på regelverket er rettet

### *Våre observasjoner*

Kommunen svarer «ja» i RefLex på at barnehagemyndigheten følger opp at bruddene på barnehageloven har blitt rettet. Kommunen skriver videre at de har en sak som pågår.

Barnehagemyndigheten har sendt inn en endelig tilsynsrapport som viser at det er gitt pålegg om retting til Trollklubben barnehage, avdeling Billett. Fristen for å etterkomme pålegget er satt til 01.08.2021.

I sin tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport skriver barnehagemyndigheten at de viser til tidligere oversendt dokumentasjon hvor avvik etter barnehageloven etterspørres og følges opp skriftlig, og at dette gjelder i vedtak og rapport. Videre skriver barnehagemyndigheten i sin tilbakemelding at de vil gjøre oppmerksom på at det i tilsynssaken med Trollklubben avd. Billett i 2020/2021 ble gitt et stengningsvedtak etter annet regelverk, og at virksomheten stengte 01.10.2021.

#### *Våre vurderinger*

I den foreløpige rapporten så vi av oversendt dokumentasjon at barnehagemyndigheten hadde gitt pålegg om retting i endelig tilsynsrapport til Trollklubben barnehage, avdeling Billett. Imidlertid hadde ikke barnehagemyndigheten lagt ved noen dokumentasjon som viste at barnehagemyndigheten i praksis hadde fulgt opp at bruddene på barnehageloven har blitt rettet.

Som følge av at barnehagemyndigheten ikke hadde fremlagt noen dokumenter som viste at de faktisk hadde fulgt opp at brudd på barnehageloven var blitt rettet av barnehageeier, kom vi i den foreløpige rapporten frem til at det ikke var sannsynliggjort at barnehagemyndigheten følger opp at bruddene på barnehageloven har blitt rettet.

Det er fremdeles Statsforvalterens vurdering at vi ikke kan se av barnehagemyndighetens dokumentasjon og tilbakemelding at det er sannsynliggjort at barnehagemyndigheten har fulgt opp fristen for å etterkomme pålegget som var satt til 01.08.2021. Selv om det ble gitt stengningsvedtak etter annet regelverk og virksomheten stengte 01.10.2021, så har ikke barnehagemyndigheten dokumentert hvordan den fulgte opp fristen imellomtiden. Det er heller ikke vedlagt dokumentasjon på at det er gitt stengningsvedtak etter annet lovverk.

Statsforvalteren opprettholder følgelig sin vurdering om at barnehagemyndigheten ikke følger opp at bruddene på barnehageloven har blitt rettet.

#### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten i Fredrikstad kommune følger ikke opp at bruddene på barnehageloven har blitt rettet.

### **2.4.6 Vedtar barnehagemyndigheten stenging som reaksjon kun der barnehageeier ikke overholder fristen for å etterkomme pålegget, eller der forholdet ikke lar seg rette?**

#### *Rettslig grunnlag*

Barnehagemyndigheten kan ikke bruke stenging som reaksjon i andre tilfeller enn der barnehageeieren ikke overholder fristen for å etterkomme pålegget, eller der forholdet ikke lar seg rette, jf. barnehageloven § 53 andre ledd andre punktum.

#### *Våre observasjoner*

Kommunen har svart «nei» i RefLex på om kommunen har fattet vedtak om stenging, og «ikke aktuelt» på om barnehagemyndigheten vedtar stenging som reaksjon kun der barnehageeieren ikke overholder fristen for å etterkomme pålegget, eller der forholdet ikke lar seg rette.

#### *Våre vurderinger og konklusjon*

Statsforvalteren har ikke vurdert og konkludert dette kontrollspørsmålet fordi kommunen ikke har vedtatt stenging som reaksjon.

### **2.4.7 Er pålegg om retting eller vedtak om stenging skriftlig?**

#### *Rettslig grunnlag*

Pålegg om retting og vedtak om stenging skal være skriftlig. I forvaltningsloven fremgår det at et enkeltvedtak skal være skriftlig dersom det ikke av praktiske grunner er «særlig byrdefullt» å gjøre det skriftlig. Dette unntaket kommer ikke til anvendelse i tilsyn etter barnehageloven.

#### *Våre observasjoner*

I RefLex svarer kommunen «nei» på inngangsspørsmål: Har barnehagemyndigheten fattet enkeltvedtak med pålegg om retting eller stenging? Da barnehagemyndigheten svarer nei på inngangsspørsmålet følger det videre i RefLex at det ikke er aktuelt å svare på om pålegg om retting eller vedtak om stenging er skriftlig.

Imidlertid har vi mottatt dokumentasjonen, endelig tilsynsrapport til Trollklubben barnehage, avdeling Billett, hvor det fremkommer at pålegg om retting er gitt skriftlig.

#### *Våre vurderinger*

Det er med bakgrunn i det ovennevnte Statsforvalterens vurdering at Fredrikstad kommune sine vedtak med pålegg om retting er skriftlig.

Statsforvalteren har ikke vurdert og konkludert om vedtak om stenging er skriftlig da kommunen ikke har fattet stengningsvedtak.

#### *Konklusjon*

Fredrikstad kommune sine vedtak med pålegg om retting er skriftlig.

### **2.4.8 Inneholder pålegg om retting eller vedtak om stenging informasjon om:**

- a) De reglene vedtaket bygger på?
- b) De faktiske forholdene vedtaket bygger på?
- c) De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn?
- d) Klageadgang?
- e) Klagefrist?
- f) Klageinstans?
- g) Fremgangsmåten ved klage?



- h) Informasjon om retten til å se sakens dokumenter?
- i) Informasjon om retten til å be om utsatt iverksettelse?

#### *Rettslig grunnlag*

Barnehagemyndigheten skal i enkeltvedtaket vise til hvilken bestemmelse som ligger til grunn for avgjørelsen. I tillegg må barnehagemyndigheten beskrive hvilke faktiske forhold den har brukt i sine vurderinger og hvilke hensyn som har vært utslagsgivende for skjønnet. Dette er sentralt for at barnehageeieren skal kunne forstå både begrunnelsen for vedtaket og hvilke konsekvenser det får.

Barnehageeieren har klageadgang på enkeltvedtak. Vedtaket må informere om dette slik at barnehageeieren kan ivareta sin klagerett. Vedtaket må opplyse om klagefristen. Klagefristen er minimum tre uker.

Vedtaket skal inneholde informasjon om fremgangsmåten ved klage. Vedtaket må opplyse om at statsforvalteren er klageinstans. Klagen skal sendes til barnehagemyndigheten først for forberedelse og vurdering. Barnehagemyndigheten kan oppheve eller endre vedtaket sitt til gunst for barnehageeieren. Dersom barnehagemyndigheten helt eller delvis opprettholder sitt vedtak, skal den sende klagen til statsforvalteren for behandling. Barnehagemyndigheten kan ikke sette begrensninger i klageretten, for eksempel ved å kreve at klagen må være begrunnet.

Vedtaket må opplyse om barnehageeierens rett til å se sakens dokumenter. Videre må vedtaket inneholde informasjon om barnehageeierens rett til å be om at vedtaket ikke blir iverksatt før klagefristen er ute, eller klagen er avgjort.

#### *Våre observasjoner*

I RefLex svarer kommunen «nei» på inngangsspørsmål: Har barnehagemyndigheten fattet enkeltvedtak med pålegg om retting eller stenging?

Da barnehagemyndigheten svarer nei på inngangsspørsmålet følger det videre i RefLex at det ikke er aktuelt å svare på om pålegg om retting eller vedtak om stenging inneholder informasjon om de reglene vedtaket bygger på, de faktiske forholdene vedtaket bygger på, de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, klageadgang, klagefrist, klageinstans, fremgangsmåten ved klage, informasjon om retten til å se sakens dokumenter og informasjon om retten til å be om utsatt iverksettelse.

Det er kun tilsynsrapporten til Trollklubben barnehage, avdeling Billett som inneholder pålegg om retting. Pålegget viser til hvilken bestemmelse som ligger til grunn for avgjørelsen, barnehagelovens § 17 (nå § 24). Pålegget beskriver ikke hvilke faktiske forhold barnehagemyndigheten har brukt i sine vurderinger og hvilke hensyn som har vært utslagsgivende for skjønnet. Det fremgår at barnehagen kan klage på enkeltvedtaket, at klagefristen er tre uker etter mottatt vedtak, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29.

Videre går det frem at barnehagen skal sende klagen til kommunen og at kommunen har mulighet til å omgjøre vedtaket. Dersom kommunen ikke er enig med barnehagen, sendes

klagen til Statsforvalteren som avgjør saken. Informasjon om retten til å se sakens dokumenter jf. fvl. § 18, jf. § 19. Informasjon om retten til å be om utsatt iverksettelse jf. fvl. § 42 er ikke gjengitt i vedtaket.

#### *Våre vurderinger*

På bakgrunn av det ovennevnte er det vår vurdering at barnehagemyndighetens pålegg om retting inneholder informasjon om de reglene vedtaket bygger på, klageadgang, klagefrist, klageinstans, fremgangsmåten ved klage og informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

Videre er det vår vurdering at barnehagemyndighetens pålegg om retting ikke inneholder de faktiske forholdene vedtaket bygger på, de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn og informasjon om retten til å be om utsatt iverksettelse jf. fvl. § 42.

Statsforvalteren har ikke vurdert og konkludert om vedtak om stenging inneholder informasjon om de reglene vedtaket bygger på da kommunen ikke har fattet stengningsvedtak.

#### *Konklusjon*

Fredrikstad kommune sine vedtak med pålegg om retting inneholder informasjon om de reglene vedtaket bygger på, , klageadgang, klagefrist, klageinstans, fremgangsmåten ved klage og informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

Fredrikstad kommune sine vedtak med pålegg om retting inneholder ikke de faktiske forholdene vedtaket bygger på, de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn og informasjon om retten til å be om utsatt iverksettelse jf. fvl. § 42.

### **3 Statsforvalterens reaksjoner**

#### **3.1 Pålegg om retting**

I kapitlene ovenfor har vi konstatert at kommunen ikke oppfyller regelverket på flere av de områdene vi har kontrollert. I tillegg er det 3 kontrollspørsmål vi ikke har kunnet ta stilling til.

Vi pålegger kommunen å rette opp følgende, jf. kommuneloven § 30-4:

1. Barnehagemyndigheten i Fredrikstad kommune skal påse og sikre at barnehagene i kommunen drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven §§ 10 første og femte ledd og § 53.

Pålegget innebærer at (korreksjonspunkter):

#### *Risikovurderinger*

- a) Barnehage myndigheten skal ha oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven
- b) Barnehagemyndigheten må bruke kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behovet for veiledning og tilsyn.

#### *Gjennomføring av tilsyn*

- c) Barnehagemyndigheten må bruke tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse regelletterlevelse.
- d) Barnehagemyndigheten må vurdere og konkluderer på om barnehageeier oppfyller lovkravene i barnehageloven.
- e) Barnehagemyndigheten må formidle sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehageeier.

#### *Reaksjoner og vedtak i tilsyn*

- f) Barnehagemyndigheten må følge opp at bruddene på barnehageloven har blitt rettet.
- g) Barnehagemyndighetens vedtak må inneholde de faktiske forholdene vedtaket bygger på, de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn og informasjon om retten til å be om utsatt iverksettelse.

### **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.

Fredrikstad kommune skriver i sin tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport at barnehagemyndigheten i stor grad har brukt taus kunnskap i sine risikovurderinger, og at dette vil de rette på ved fremtidige tilsyn og ved revidering av sin plan for tilsyn. For at kommunen skal få satt nye rutiner ut i praksis gir vi kommunen frist til den 15.11.2022 for å følge opp pålegget om retting. Vi vil ikke avslutte tilsynet før kommunen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at påleggene er rettet.

### **4 Kommunen kan gi tilbakemelding på rapporten**

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 har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 18.03.2022

Asbjørn Evensen  
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)

