



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport

Kommunen sitt ansvar som barnehagemyndighet

Rakkestad kommune 2023





Sammendrag

Vi gjennomfører tilsyn med Rakkestad kommune. Temaet for tilsynet er ansvaret til kommunen som barnehagemyndighet.

Tilsynet har som formål å kontrollere om barnehagemyndigheten oppfyller kravene i regelverket når det gjelder å påse at barnehagane blir drevet i samsvar med 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 regelverketterlevelse.

På bakgrunn av dokumentasjonen vi har mottatt i dette tilsynet, har vi ikke funnet brudd på barnehageloven.



Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1 Innledning	4
1.1 Kort om Rakkestad 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.....	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 Rakkestad kommune

Rakkestad kommune hadde 8371 innbyggere (per 4. kvartal 2022), jf. Statistisk sentralbyrå.

Det er ni barnehager i kommunen. Fem av disse er kommunale og fire er private.

Kommuneledelsen består av en kommunedirektør som øverste leder for fire *kommuneområder* og for *Stab, støtte og fellesfunksjoner*. Herunder inngår *Forvaltning* som et eget organ med en egen *Stabssjef Forvaltning*, og under dette inngår barnehageforvaltning. Innsendt dokumentasjon viser at kommunens ansvar og oppgaver som barnehagemyndighet er lagt til dette organet.

Arbeids- og delegeringsreglementet viser at Stabssjefen for forvaltning er delegert ansvaret for kommunens oppgaver etter barnehageloven fra kommunedirektøren. Dette ansvaret er delegert videre til barnehagemyndigheten.

1.2 Tema for tilsynet

I dette tilsynet har vi kontrollert barnehagemyndigheten sin plikt til å påse at barnehagene blir drevet i samsvar med gjeldende regelverk.¹

Under dette temaet har vi kontrollert om barnehagemyndigheten gjennomfører risikovurderingar 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 Rakkestad kommune i brev av 29. mars 2023. Kommunen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjon for å gjennomføre tilsynet.

¹ Jf. Barnehageloven §§ 10 første og femte ledd og § 53.



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

Vi har også mottatt følgende dokumentasjon:

1. Oversendelsesbrev og redegjørelse
2. Delegasjonskart
3. Delegasjonsreglement
4. Arbeidsdeling og delegasjon Stab Forvaltning
5. Rakkestad kommunes rolle som barnehagemyndighet
6. Rakkestad kommunes tilsyn med barnehagene
7. Maler ved kommunens tilsyn med barnehagene
8. Plan for regelmessig søkelys på tema veiledning og tilsyn
9. Årshjul for kommunens informasjonsinnhenting og veiledning 2022
10. Årshjul for kommunens informasjonsinnhenting og veiledning 2023
11. Egenvurderingskjema
12. Referater Styrerforum 2022
13. Referater Styrerforum 2023
14. ReKomp 2021-2023
15. Barn, Personal, areal 2023 – Risikovurdering
16. Beregningsmodell areal og bemanning
17. Rapportering barn og bemanning per 01.08
18. Sammenstilling risiko 2023
19. Kommunen som barnehagemyndighet
20. Møtoreferat 28.02.2023 – Barnehageeiermøte
21. PP-presentasjon 28.02.2023
22. Møtoreferat 25.08.2023 – Styrerforum
23. PP-presentasjon 25.08.2023 – Styrerforum
24. Presentasjon plandag 16.11.2022 – Felles plandag
25. Risiko kommunen barnehageloven
26. Risiko barnehageeier barnehageloven
27. To eksempler notat etter veiledning
28. Presentasjon på veiledningsmøte 27.04.2023

Statsforvalterens vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på den skriftlige dokumentasjonen fra Rakkestad kommune, redegjørelse og egenvurderingen i RefLex.

I denne rapporten presenterer vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner.



2 Kommunen som barnehagemyndighet

Vi har vurdert plikten kommunen har til å påse regelverksetterlevelse. Dersom vi konkluderer med at kommunen ikke oppfyller kravene som ligger i hvert enkelt spørsmål, er konklusjonen at kommunen ikke oppfyller forpliktelsen sin til å påse at barnehagene blir drevet i samsvar med gjeldende regelverk.²

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 møtereferater, presentasjoner og andre dokumenter illustrerer dette.

I referater fra møter med styrere ser vi at barnehagemyndigheten opplyser om eierplikter etter barnehageloven. Det samme står i notater fra veiledningsmøter.

Myndigheten har også vedlagt et dokument som heter *Barnehageeiers plikter ihht Lov om barnehager med forskrifter*. I dette dokumentet er samtlige plikter for barnehageeier etter barnehageloven oppstilt.

Vedlagte presentasjoner omhandler kommunens rolle som barnehagemyndighet, samt noe knyttet til barnehageeiers ansvar. Slik vi forstår svaret skal dette bidra til at barnehageeier har oversikt over lovverket. Vi ser også at endringer i barnehageloven gjennomgås i presentasjonene.

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 Jf. Barnehageloven §§ 10 første og femte ledd og § 53.



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 henviser barnehagemyndigheten til redegjørelsen i oversendelsesbrevet for den innsendte dokumentasjonen av 10. mai 2023.

I oversendelsesbrevet skriver myndigheten blant annet at området er oversiktlig når de har ni barnehager, som skaper et tett samarbeid mellom barnehagemyndigheten og barnehagene. Videre opplyser de om at muntlig informasjon innhentes gjennom telefonsamtaler og i ulike møtepunkter, herunder regelmessige styrerforum, felles kompetansebyggende samlinger eller møter med enkeltbarnehager i forbindelse med drøfting av enkeltsaker.

Myndigheten fremhever også at de fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp, og jevnlig er i barnehagene. De mener dette medfører at de blir godt kjent med lokaler, personalet og det pedagogiske arbeidet i den enkelte barnehage.

Når det gjelder det pedagogiske arbeidet i enkeltbarnehagene viser myndigheten til referater fra styrerforum der dette drøftes. I tillegg er det vist til tverrfaglige BTI³-møter hvor barnehagemyndigheten deltar. BTI-ressursteam blir ledet av barnehagemyndigheten. I ressursteam drøfter barnehagen det pedagogiske arbeidet på avdelingen.

Videre viser myndigheten til at de får informasjon fra Basil-rapporteringene, egenvurderingsskjema, årsplan og innsending av etterspurt informasjon.

Henvendelser fra foreldre og personal, brukerundersøkelser, barnehagebesøk, regelmessig oppmøte på møter og informasjon gjennom sosiale medier gir kommunen nyttig informasjon om den enkelte barnehage. De opplyser også om at de innhenter mer informasjon dersom barnehagemyndigheten ikke har tilstrekkelig informasjon til å gjennomføre risikovurderinger i henhold til regelverkets beskrivelser av mulige kontrollpunkter.

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.

³ BTI: Bedre Tverrfaglig Innsats.



Konklusjon

Barnehagemyndigheten har tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven.

2.1.3 Bruker barnehagemyndigheten denne kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn?

Rettslig grunnlag

Barnehagemyndigheten må bruke kunnskapen om barnehageeierne til å foreta løpende vurderinger av sannsynlighet for og konsekvensen av brudd på barnehageeiers plikter i barnehageloven. Barnehagemyndigheten må gjøre dette både på bakgrunn av informasjon om regelverksetterlevelse i den enkelte barnehage og samlet for alle barnehagene.

På bakgrunn av informasjon om regelverksetterlevelsen, må barnehagemyndigheten vurdere behovet for veiledning og tilsyn. Dette innebærer at barnehagemyndigheten må kartlegge risiko for brudd på regelverket ved bruk av kilder som sier noe om regelverksetterlevelsen. Videre må barnehagemyndigheten vurdere hvilke virkemidler som er egnet til å påse regelverksetterlevelse. Dersom barnehagemyndigheten ikke bruker den informasjonen den har om barnehagene, vil ikke temaene for tilsyn og veiledning være i tråd med de faktiske behovene. Dette vil igjen medføre at barnehagemyndigheten ikke påser regelverksetterlevelse ved gjennomføringen av veiledning og tilsyn, jf. barnehageloven § 10 første ledd.

Våre observasjoner

Barnehagemyndigheten skriver i RefLex at de bruker kunnskapen den har om barnehagene til å gjøre risikovurderinger, og viser til beskrivelsen i oversendelsesbrevet til Statsforvalteren. Der redegjør barnehagemyndigheten for hvordan kunnskapen brukes til å vurdere behov for veiledning eller tilsyn.

Barnehagemyndigheten viser til vedlagte dokument *Rakkestad kommunes tilsyn med barnehagene*. Dette dokumentet oppstiller rammene for kommunens tilsyn med barnehagene. I dokumentet er det et eget avsnitt om risikovurderinger, herunder er vurdering av risiko, risikovurderinger etter barnehageloven og utgangspunkt for vurdering av valg av virkemidler, undertema. Dokumentet utgjør selve grunnlaget for hvordan myndigheten arbeider med risikovurderinger. Slik vi oppfatter det skal dokumentet brukes for å kartlegge risiko og valg av virkemiddel innenfor ulike områder. Myndigheten har videre beskrevet systematikken, uten at vi gjengir denne her. Vi viser til oversendelsesbrevet samt vedlegg 3.1.

Vi har også fått oversendt eksempel⁴ på hvordan myndigheten kartlegger arealnorm, bemanningsnorm og pedagognorm i den enkelte barnehage. Her konkluderer myndigheten på om barnehagen oppfyller de nevnte kravene.

Dokumentet *Sammenstilling risiko 2023* viser gjennomførte risikovurderinger i samtlige barnehager hittil i år innenfor flere tema.

⁴ Vedlegg 3.11 og 3.12 i oversendelsen.



Myndigheten beskriver videre at risikovurderingene gjennomføres fortløpende og at de har utarbeidet et system for å fange opp eventuell risiko for brudd på regelverket. Hvert år planlegges det for å kartlegge risiko etter Basil-rapporteringene, hovedopptak, innlevering av egenvurderingsskjema, ved oppstart av nytt barnehageår og ved ferdigstilling av årsplan. I *Plan for regelmessig fokus på tema for veiledning og tilsyn* er det laget oversikt over møtetidspunkter for ulike tema etter barnehageloven.

Videre opplyser myndigheten at de i 2023 har gjennomført sjekk av registrerte data i Basil-rapporteringen, og risikovurderinger av informasjon gitt i Basil-rapporteringen innenfor barnehageloven §§ 20, 24, 25, 26, samt sammenstilt informasjon om barn og oppholdstid med godkjent areal og bemanning. I forbindelse med hovedopptak gjennomførte kommunen en risikovurdering av barnehagenes vedtekter.

Alle barnehagene har levert egenvurderingsskjema per 30. april 2023. Myndigheten opplyser at følgende paragrafer innenfor barnehageloven: §§ 1, 2, 3, 4, 9, 41, 42, 43, 31, 37, 30, 44, 46, 50, vil bli risikovurdert.

Våre vurderinger

Det er vår oppfatning at kontrollspørsmålet oppstiller krav om to ting; for det første må risiko for brudd på barnehageloven kartlegges, deretter skal det gjøres en vurdering av behovet for bruk av virkemidlene veiledning eller tilsyn.

Statsforvalteren mener barnehagemyndigheten bruker mange kilder for å ha kunnskap om barnehagenes praksis. Myndigheten har et eget årshjul for informasjonsinnhenting, som etter vårt syn illustrerer en god rutine for hvilken informasjon som innhentes på gitte tidspunkter. Vi ser at informasjon blir systematisert i skjemaet *Sammenstilling risiko 2023* og i eksempelet i vedlegg 3.11 og 3.12. I begge disse blir risiko for regelverksbrudd kartlagt.

Derimot kan vi ikke se av oversendt dokumentasjon hvilke vurderinger barnehagemyndigheten har gjort for å vurdere behovet for veiledning eller tilsyn. For en barnehage har barnehagemyndigheten vurdert⁵ gult risikonivå etter bestemmelsen i barnehageloven § 8 om vedtekter med påskrift: veiledning iverksatt. To andre barnehager er markert gult innenfor temaet Arealnorm, uten at det er nevnt noe om eventuell veiledning eller tilsyn.

I telefonsamtale med barnehagemyndigheten den 7. juni 2023 ble vi opplyst om følgende:

De to barnehagene med gule markeringer har ikke brudd på arealnormen. For den ene er det gjort minimale justeringer i rapporteringen av arealnormen, med den er fremdeles innenfor kravet. For den andre er det et restareal, altså at de har mer areal enn arealnormen tilsier. Saksbehandleren har merket disse gult for å være observant på eventuelle videre endringer, men det er per dags dato ingen brudd på barnehageloven.

Myndigheten mener veiledning var mest hensiktsmessig valg av virkemiddel når det gjaldt barnehagens vedtekter, og valgte dermed dette fremfor tilsyn.

⁵ Fremgår av dokumentet *Sammenstilling risiko 2023*.



Selv om den innsendte dokumentasjonen i utgangspunktet fremsto mangelfull, er det vår oppfatning at dette ble oppklart i telefonsamtale med myndigheten. På denne bakgrunn mener Statsforvalteren myndigheten sannsynliggjør hvilke vurderinger de har gjort for å kartlegge behovet for veiledning eller 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 benytter barnehageloven og forskriftene når den gjennomfører risikovurderinger. Andre kilder som benyttes er forarbeider, tolkningsuttalelser, rundskriv, veiledere og informasjonsmateriell på nettsidene til Utdanningsdirektoratet og Statsforvalteren. Det er i tillegg innsendt en rekke referater fra møter, presentasjoner fra samlinger, årshjul, notater fra veiledning 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 den sammenstiller kunnskapen om barnehagene og vurderer bruk av virkemiddel etter gjennomføring av risikovurderinger. De bruker «trafikklysmodellen» for å vurdere risiko.

Myndigheten redegjør slik for virkemiddelbruken i RefLex:

Når vi vurderer om tilsyn er det beste virkemiddel, eller om det er andre mulige tiltak som kan ha større effekt, sammenstiller vi kunnskapen vi har om den enkelte barnehage innenfor det aktuelle området. Vi har erfart at veiledning ofte er et godt egnet virkemiddel, der barnehagen selv redegjør for sitt arbeid og mottar konkret veiledning. Når veiledningen knyttes til en konkret sak i en bestemt barnehage benyttes veiledning som en målrettet aktivitet preget av struktur og med en forventet progresjon.

I telefonsamtalen vist til under kontrollspørsmål 3.1.3, opplyste saksbehandler om at de i utgangspunktet velger veiledning som virkemiddel i første omgang. Tilsyn benyttes dersom veiledning ikke fører frem, eller dersom det er risiko for regelverksbrudd på en bestemmelse som angår barnet direkte, for eksempel barnehageloven §§ 41 og 42 om psykososialt barnehagemiljø.

Vi mener barnehagemyndigheten viser at den er bevisst i valg av virkemiddel. Barnehagemyndigheten har ikke gjennomført tilsyn i perioden 2020 og frem til dagens dato. Barnehageloven oppstiller imidlertid ikke krav til at tilsyn skal benyttes som virkemiddel. Slik vi oppfatter det anser de ofte veiledning som et effektivt virkemiddel for å oppnå regelverksetterlevelse.

Statsforvalteren har mottatt to interne notater som eksempler på gjennomført veiledning.

Notatene forklarer bakgrunnen for veiledningen, temaet, gjeldende bestemmelser i barnehageloven og tiltak gjort av henholdsvis barnehagemyndigheten og barnehagen. Vi ser også at veiledningen har foregått over 1-2 måneder. Det er vår oppfatning at eksemplene viser at barnehagene har gjennomført tiltak og hatt progresjon som en følge av myndighetens veiledning. Slik vi oppfatter det har barnehagemyndigheten dermed bidratt til regelverksetterlevelse i barnehagene på bakgrunn av veiledningen.

Vår 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, våre vurderinger og våre reaksjoner. Dersom kommunen mener rapporten inneholder feil, bør det begrunnes hvorfor.

Frist for tilbakemelding er 30. juni 2023.

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

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 08.06.2023

Monica Hermansen
Seniorrådgiver/tilsynsleder

Heidi Martinsen
Seniorrådgiver



STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

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

