



HALDEN
KOMMUNE

**Plan og kvalitetssystem
for Halden kommune
som
barnehagemyndighet**

Til alle barnehageeiere, ansatte og foreldre ved barnehagene i Halden

Halden kommunes plan for tilsyn

Barnehagemyndighetens ansvar – oppgaver – rutiner

INNHOLDSFORTEGNELSE

INNLEDNING	2
OVERSIKT OVER BARNEHAGEMYNDIGHETENS ANSVAR OG OPPGAVER	3
OVERSIKT OVER BARNEHAGEEIERES ANSVAR OG PLIKTER.....	4
RISIKOVURDERINGER – INFORMASJONSKILDER	4
VEILEDNING.....	5
TILSYN	5
HENDELSESBASERT TILSYN.....	8
GODKJENNING.....	8

Vedlegg:

- [Udir RefLex egenvurdering: RefLex er et verktøy for alle som jobber med barnehage og skole.](#)
- [Kunnskapsdepartementets veileder: Tilsyn med barnehager](#)

Innledning

Barnehageloven kapittel X, § 53 Kommunens tilsyn med barnehagene

Kommunen fører tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med denne loven med forskrifter, med unntak av bestemmelser i kapittel V med forskrifter.

Kommunen kan gi pålegg til barnehagen om å rette uforsvarlige eller ulovlige forhold ved godkjente eller godkjenningspliktige virksomheter. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller forholdet ikke lar seg rette, kan kommunen fatte vedtak om tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten. Foreldrerådet skal få mulighet til å uttale seg før kommunen fatter vedtak om stenging. Barnehagen skal uten hinder av taushetsplikt legge frem alle opplysninger som kommunen trenger for å føre tilsyn. Barnehagen skal gi kommunen adgang til barnehagens lokaler.»

Barnehagen skal legge et godt grunnlag for utvikling og læring for barna. Målet er en trygg barnehage der barna kan leke og lære. Barnehageloven stiller krav til barnehageeier for å sikre at alle barnehagebarna mottar minimum det samme tilbudet.

(fra Utdanningsdirektoratets veileder: Kommunens rolle som barnehagemyndighet, s. 4).

Kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk. Kommunen er også godkjennings- og tilsynsmyndighet. Kommunen har det overordnede ansvar for å sikre at barna får et godt og forsvarlig barnehagetilbud.

Kunnskapsdepartementets veileder, *Tilsyn med barnehager*, vektlegger forutsigbarhet i kommunens tilsynsarbeid, og understreker at det derfor bør foreligge en kommunal plan for Tilsyn

(Fra Kunnskapsdepartementets veileder: Tilsyn med barnehager, s. 17.)

Dette kvalitetssystemet er i den sammenheng det plandokumentet som skal bidra til å gi forutsigbarhet ved å tydeliggjøre både Halden kommunes ansvar og oppgaver som barnehagemyndighet, samt barnehageeiers ansvar og plikter. Kvalitetssystemet vil også synliggjøre interne og eksterne rutiner og prosedyrer for å sikre at kommunen overholder sitt ansvar. Planen vil revideres årlig, i sammenheng med arbeidet med *Årshjul for barnehagemyndighet*.

Barnehagemyndigheten har tre virkemidler til disposisjon; veiledning, tilsyn og godkjenning. Disse virkemidlene vil beskrives i egne avsnitt. Til grunn for arbeidet ligger kontinuerlige risikovurderinger. Ved enkelte tilsyn vil det være hensiktsmessig å velge ulike virkemidler sammen. Når det brukes ulike virkemidler sammen, er målet at virkemidlene

skal understøtte og forsterke hverandre for å øke læringseffekten av tilsynet. Vi ser at når vi kombinerer veiledning og tilsyn, bidrar det til økt regelverksforståelse og regelverksetterlevelse (fra Metodehåndbok for tilsyn).

Foruten barnehageloven som særlov, vil forvaltningsloven og offentlighetsloven være styrende lovverk i forbindelse med kommunens rolle som barnehagemyndighet. Forvaltningsloven gir prosessuelle regler mens offentlighetsloven skal sikre at barnehagemyndighetens virksomhet er åpen og gjennomsiktig og styrke tilliten til det offentlige.

Oversikt over barnehagemyndighetens ansvar og oppgaver

§ 10 Barnehagemyndighetens ansvar

§ 11 Krav om likebehandling og uavhengighet

§ 14 Godkjenning

§ 15 Familiebarnehager

§ 16 Rett til plass i barnehage

§ 17 Samordnet opptaksprosess i kommunen

§ 18 Prioritet ved opptak

§ 19 Kommunalt tilskudd til godkjente private barnehager

§ 20 Foreldrebetaling

§ 24 Styrer

§ 25 Pedagogisk bemanning

§ 26 Grunnbemanning

§ 28 Krav om norskferdigheter

§ 30 Politiattest

§ 31 Rett til spesialpedagogisk hjelp

§ 32 Samarbeid med barnets foreldre §

33 Pedagogisk psykologisk tjeneste

§ 34 Sakkyndig vurdering

§ 35 Vedtak om spesialpedagogisk hjelp

§ 36 Rett til skyss for barn med rett til spesialpedagogisk hjelp

§ 37 Barn med nedsatt funksjonsevne

§ 44 Taushetsplikt

§ 53 Kommunens tilsyn med barnehagene

Oversikt over barnehageeiers ansvar og plikter

§ 1 Formål

§ 1a Særlig formål

§ 2 Barnehagens innhold

§ 2a Barnehagens plikt til å samarbeide med skolen om overgangen fra barnehage til skole

§ 3 Barns rett til medvirkning og hensynet til barnets beste

§ 4 Foreldreråd og samarbeidsutvalg

§ 5 Felles samarbeidsutvalg for barnehage og skole

§ 6 Virksomhetens plikt til å søke godkjenning

§ 7 Krav til barnehageeiers ansvar

§ 8 Krav til vedtekter

§ 9 Internkontroll i barnehagen

§ 17 Samordnet opptaksprosess i kommunen

§ 18 Prioritet ved opptak

§ 20 Foreldrebetaling

§ 21 Virkeområde og formål

§ 22 Definisjoner

§ 23 Krav til bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager

§ 23 a Forbud mot annen virksomhet

§ 23 b Låneopptak i private barnehager

§ 23 c Meldeplikt for private barnehager

§ 24 Styrer

§ 25 pedagogisk bemanning

§ 26 Grunnbemanning

§ 27 Krav om norskferdigheter for å bli ansatt i barnehage

§ 28 Krav om norskferdigheter for personer med utenlandske yrkeskvalifikasjoner som styrer eller pedagogisk leder

§ 31 Rett til spesialpedagogisk hjelp

§ 32 Samarbeid med barnets foreldre

Risikovurderinger – informasjonskilder

Risikovurdering er fortløpende vurdering av sannsynligheten for og konsekvensene av brudd på barnehageeiers plikter i barnehageloven med forskrifter.

Barnehagemyndighet skal ha oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven, og kunnskap om hvordan barnehageeierne oppfyller barnehageloven. Barnehagemyndigheten

må bruke denne kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn. (fra Utdanningsdirektoratets veileder: Kommunens rolle som barnehagemyndighet, s. 9 og 10)

Risikovurdering skal ligge til grunn for barnehagemyndighetens valg av virkemiddel, og skal styre tema for tilsynet, tilsynsobjektet og *når* tilsynet gjennomføres.

Risikovurderingene skal være systematisert og dokumentert av barnehagemyndigheten.

Risikovurderingen har sammenheng med områdeovervåkning

(*består i å innhente, systematisere og tolke kunnskap om barnehagetjenestene i et tilsynsperspektiv. Slik kunnskap gir grunnlag for å vurdere behovsdekning og kvalitet.)

Veiledning

Veiledning etter § 10 første ledd dreier seg om aktivt å gi informasjon om hva barnehageloven med forskrifter krever og hva som må gjøres for å få driften i samsvar med dette. Veiledningen skal være frivillig for barnehageeier.

Med bakgrunn i krav til kommunen som tilsynsmyndighet, vil det gjøres en risikovurdering av hvilke virkemidler som tas i bruk for å følge opp barnehagenes lovkrav. Ved innføring av nye lovbestemmelser, vil det være hensiktsmessig at barnehagemyndighet *veileder* barnehageeierne for å oppfylle lovkravet.

Barnehagemyndigheten må bruke gyldige rettskilder og legge til grunn gjeldende fortolkning fra nasjonale myndigheter for å klargjøre og veilede på hva regelverket faktisk krever av barnehageeieren. I Halden kommune kommer felles veiledningssamlinger fram i Årshjul for barnehagemyndighet, og disse er planlagt på bakgrunn av risikovurderinger.

Det kan også være behov for veiledning ovenfor enkeltbarnehager. Dette avtales da mellom barnehageeier og barnehagemyndighet. Barnehageeier kan be barnehagemyndighet om veiledning, og barnehagemyndighet kan tilby barnehageeier veiledning.

Tilsyn

Dette kvalitetssystemet skal foruten å tydeliggjøre Halden kommunes ansvar og oppgaver som barnehagemyndighet, synliggjøre hvilke rutiner som ligger til grunn for gjennomføring av tilsyn. Hendelsesbaserte tilsyn blir beskrevet i eget avsnitt.

Tilsyn er et viktig virkemiddel for å sikre at barnehagene i Halden drives i samsvar med gjeldende regelverk og ellers er forsvarlige. Tilleggskravet om forsvarlighet skal fungere som en sikkerhet. Det vil si forhold som ikke er direkte regulert av barnehageloven. Tilsyn gir

kommunen som lokal barnehagemyndighet innsyn i hva som skjer i barnehagene. Kommunen skal likebehandle kommunale og private barnehager. Dersom kommunen oppdager ulovlige eller uforsvarlige forhold, kan den gi pålegg om retting. Pålegget skal gis i form av et vedtak, og forvaltningslovens regler skal følges. Dersom pålegget om retting ikke overholdes, kan kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stengning av virksomheten. Kommunens vedtak om retting og stengning kan påklages til statsforvalteren, som kan prøve alle sider av vedtaket.

Kommunen har som nevnt under merknaden til § 10 et veiledningsansvar ovenfor barnehageeier. Ved god veiledning kan man ofte få endret forhold til det bedre slik at det ikke blir nødvendig med pålegg om retting eller stenging.

I Halden kommune er det lagt opp til følgende prosess av planlagte tilsyn:

Fasene i planlagt tilsyn

1. Åpningsfasen – internt forarbeid:

- Risikovurdering: innhenting og sammenstilling av informasjon
- Klargjøre hvilke rettslige krav som ligger til grunn
- Lage kontrollskjema

2. Undersøkelsesfasen:

- Sende ut varsel om tilsyn/åpningsbrev etter fast mal
- Gjennomføre formøte/veiledning med tilsynsobjekt(ene)
- Forberede og gjennomføre stedlig eller annen type tilsyn
- Gjennomføre åpningsmøte (om aktuelt)
- Gjennomføre intervjuer (om aktuelt)
- Vurdere faktum mot de rettslige kravene ved bruk av kontrollskjema ▪ Avholde sluttmøte (om aktuelt)

Når etterspurt dokumentasjon er mottatt av barnehagemyndighet, starter undersøkelsen i tilsynet. Barnehagemyndigheten henter inn opplysninger som kan si noe om barnehagens praksis. Disse praktiske forholdene blir så vurdert opp imot de rettslige kravene. Etter at denne fasen er gjennomført, skal barnehagemyndigheten ha svar på alle kontrollspørsmålene i tilsynet.

3. Formidlings – og avslutningsfasen:

Etter tilsynet skal barnehagemyndigheten formidle og konkludere funnene i en *foreløpig tilsynsrapport*.

Når det er avdekket lovbrudd:

I tilfeller hvor det er avdekket lovbrudd, skal det etter forvaltningsloven § 16, sendes et forhåndsvarsel om pålegg om retting i en foreløpig tilsynsrapport. Her skal det gis en tilbakemelding fra eier på forhåndsvarselet.

I det endelige pålegget skal det gis en rimelig frist om pålegg.

Rapporten skal beskrive:

- Tema for tilsynet
- De rettslige kravene
- Barnehagemyndighetens vurderinger omkring rettslige krav og konkrete funn

Barnehagen skal få mulighet til å kommentere innholdet, innen en gitt frist.

Når barnehagemyndigheten har mottatt eventuelle tilbakemeldinger fra barnehagen, skal det utarbeides *Endelig tilsynsrapport* med vedtak om pålegg om retting. Barnehagens uttalelser og barnehagemyndighetens vurdering av dette skal omtales i rapporten. Rapporten kan endres når barnehagen kan påpeke feil i faktumet barnehagemyndigheten har lagt til grunn, eller når barnehagen kan ha gjennomført tiltak for å rette opp lovbrudd. Dersom barnehagen ikke har rettet alle lovbrudd, skal det vedtas pålegg om retting. Enkeltvedtak skal følge forvaltningslovens regler, og kan påklages av barnehagen. Enkeltvedtaket skal inneholde påleggstekst, vise til konkrete lovkrav som er brutt og korreksjonspunkter, beskrive konkret hva barnehagen må gjøre/endre for at lovkravet skal oppfylles, og fastsette frist for tilbakemelding om at påleggene er etterkommet.

Når det ikke er avdekket lovbrudd

I de tilfellene hvor det ikke er avdekket brudd på regelverk utformes en endelig tilsynsrapport, som markerer avslutningen på tilsynet.

Rapporten skal beskrive

- Tema for tilsynet
- Hvilke krav som kan utledes fra gjeldende regelverk
- Beskrivelser av funnet i det konkrete tilsynet
- Beskrivelser av tilsynsobjektets praksis
- Vurderinger av om denne praksisen er i samsvar med de krav som kan utledes fra gjeldende regelverk og til sist en konklusjon.

4. Evalueringsfase:

Etter at tilsynet er gjennomført, må barnehagemyndighet vurdere risikoen for samme eller andre lovbrudd i barnehagen vurderes. Høy risiko skal følges opp, enten gjennom tilsyn eller andre aktiviteter.

Hendelsesbaserte tilsyn

Et hendelsesbasert tilsyn vil utløses av informasjon om enkelthendelser. Barnehagemyndigheten har interne prosedyrer på hvordan en klage eller henvendelse fra personer som på en eller annen måte berøres av barnehagetilbudet skal tas imot. Etter en vurdering av klagens omfang vil det bes om en redegjørelse fra barnehageeier. Etter mottatt redegjørelse og vurdering av mulig brudd på lov og forskrift, vil saken enten avsluttes, eller det vil åpnes tilsyn. Hvis det åpnes tilsyn, vil øvrige rutiner på fasene i tilsynsprosessen følges.

Godkjenning

Kommunen er lokal barnehagemyndighet, og derav også godkjenningsmyndighet jfr. § 14 første ledd. Kommunen har i så måte et overordnet ansvar for at det etableres barnehager som drives i tråd med de krav som følger av lovverket.

Den enkelte virksomhet har plikt til å søke godkjenning jfr. §6, og barnehagemyndigheten skal gi nødvendig juridisk veiledning til den som vurderer å søke om godkjenning av ny barnehage eller endringer i eksisterende barnehage. For å oppfylle plikten til å gi nødvendig veiledning, må barnehagemyndigheten ha oversikt over hvilken informasjon den trenger for å kunne ta stilling til søknaden og avklare hva slags veiledning søker har behov for. Veiledningen skal sette søker i stand til å oppfylle nødvendige krav til søknaden slik at søker kan hevde sine rettigheter i søknadsprosessen. Barnehagemyndigheten har en plikt til å gi søker objektive opplysninger om barnehagedekningen og eventuelle planer om utbygging av nye barnehageplasser. Rett til godkjenning etter barnehageloven innebærer imidlertid ikke en automatisk rett til finansiering til private barnehager etter barnehageloven § 19.

Regler for godkjenning av barnehager omfatter:

- Bestemmelsene i barnehageloven som gjelder godkjenning av barnehager.
- Bestemmelsene i barnehageloven som gjelder kommunalt tilskudd til private barnehager.
- Forvaltningsloven.

- Bestemmelser i barnehageloven som gjelder godkjenning av barnehager, omfatter både myndighetsoppgaver og eierplikter i barnehageloven med forskrifter som barnehagemyndigheten må kunne veilede om i godkjenningsprosessen. Allerede godkjente barnehager som gjør endringer av et visst omfang, må søke om ny godkjenning. Barnehagemyndigheten avgjør om dette er en endring som krever ny godkjenning.

Kommunen som barnehagemyndighet har kun myndighet til å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven, og ikke etter annet regelverk.

Andre offentlige instansers myndighetsoppgaver i forbindelse med oppstart av nye barnehager, eller godkjenningspliktige endringer i eksisterende barnehager finner vi i følgende lovverk:

- Plan- og bygningsloven (Ansvarlig myndighet er kommunen)
- Forskrift om miljørettet helsevern i barnehage og skole (Ansvarlig myndighet er kommunen)
- Arbeidsmiljøloven (Ansvarlig myndighet er Arbeidstilsynet)
- Regelverket om registrering eller godkjenning av ny næringsmiddelvirksomhet, matloven. (Ansvarlig myndighet er Mattilsynet)

KUNNSKAPSDEPARTEMENTETS VEILEDER FOR TILSYN:

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/kd/bro/2007/0001/ddd/pdfv/304960-tilsyn-f4226.pdf>

UTDANNINGSDIREKTORATET- REFLEX

<https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/egenvurdering/reflex/>

Barnehagemyndighet

Halden kommune

November 2021

Revidert oktober 2023