



Plan for tilsyn med og veiledning av barnehager i Bergen kommune 2021 – 2025



BERGEN
KOMMUNE

Avdeling barnehagemyndighet, Bergen kommune

Innhold

1.	Innledning	3
1.1.	Mål og visjon	3
1.2.	Rettsgrunnlag for utøvelse av tilsyn og veiledning	3
1.3.	Organisering av barnehagemyndighet i	
	Bergen kommune	4
2.	Risikovurdering	5
3.	Skjønn	7
4.	Veiledning	8
4.1.	Proaktiv og reaktiv veiledning	9
5.	Tilsyn	9
5.1.	Oppgaver og saksgang i et tilsyn	9
5.2.	Ulike typer tilsyn	12
	Tematilsyn	12
	Oppfølgingstilsyn	13
	Elektronisk tilsyn	14
6.	Evaluering	14
7.	Referanser	15

1. Innledning

I tilsynsplanen beskrives og utdypes barnehage-myndighetens ansvar og oppgaver for veiledning og tilsyn i private og kommunale barnehager i Bergen. Bergen kommune har per 1. august 2021 til sammen 241 barnehager. 167 av barnehagene er private, mens 73 er kommunale. Det er 77 ulike eiere i den private barnehagesektoren. I tillegg er det 15 private åpne barnehager i Bergen.

1.1. Mål og visjon

Avdeling barnehagemyndighet i Bergen kommune utøver forvaltning av høy kvalitet og arbeider for barns beste gjennom å ivareta lovpålagte oppgaver.

1.2 Rettsgrunnlag for utøvelse av tilsyn og veiledning

Som lokal barnehagemyndighet skal kommunen gi veiledning om, og påse at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene i barnehageloven med forskrifter, jf. barnehagelovens § 10 første ledd.

Kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager når den utfører oppgaver som barnehage-myndighet, jf. barnehageloven § 11.

Kommunen har rett til innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokal i den utstrekning dette anses nødvendig for å ivareta kommunens oppgaver som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 10 femte ledd.

Kommunen fører tilsyn med virksomheter etter barnehageloven, og kommunen kan gi pålegg om retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold ved godkjente eller

godkjenningspliktige virksomheter. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller hvis forholdet ikke lar seg rette, kan kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten, jf. forskrift om overgangsregler til barnehageloven – tilsyn, veiledning, reaksjoner mv. § 2

Kommunens hjemmel for å føre tilsyn med barnehager vil følge av barnehageloven § 53 når denne bestemmelsen trer i kraft.

Loka barnehagemyndighet må følge forvaltningsrettslige regler under utførelse av sin virksomhet. Forvaltningsrettslige regler følger av forvaltningsloven og ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper.

Det følger av Grunnloven § 104 og Barnekonvensjonen artikkel 3 og 12, at barn og unge har rett til å bli hørt i saker som vedrører dem. Videre skal barnets beste være et grunnleggende hensyn i slike saker.

1.3. Organisering av barnehagemyndighet i Bergen kommune

Barnehageloven pålegger kommunen plikter både som barnehageeier og som lokal barnehagemyndighet. Det følger av barnehagelovens § 11 at kommunen skal organisere oppgavene den har som barnehagemyndighet adskilt fra oppgavene den har som barnehageeier, når dette er egnet til å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet som barnehagemyndighet.

I Bergen kommune er det Etat for barnehage som er eier for de kommunale barnehagene, og som har ansvar for å oppfylle barnehageeiers plikter etter barnehageloven med forskrifter. Byrådsavdeling for barnehage, skole og

idrett, Seksjon for forvaltning, tilsyn og administrasjon har fått delegert ansvaret for å oppfylle Bergen kommune sine plikter som lokal barnehagemyndighet. Denne delingen av kommunens plikter etter barnehageloven er gjort for å ivareta tilliten til barnehagemyndighetens upartiskhet.

Det følger av Grunnloven § 104 og Barne-konvensjonen artikkel 3 og 12 at barn og unge har rett til å bli hørt i saker som vedrører dem, og at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i slike saker.

2. Risikovurdering

Risikovurderinger legges til grunn i barnehagemyndighetens tilsynsarbeid. Når det gjøres en risikovurdering, brukes tilgjengelig kunnskap og informasjon om den enkelte barnehage i kommunen. Barnehagemyndigheten vurderer regelmessig sannsynligheten for og konsekvensene av brudd på barnehageeiers plikter. Risikovurderingene ligger til grunn når barnehagemyndigheten vurderer behov for veiledning etter barnehageloven § 10 og tilsyn etter barnehageloven § 53.

Barnehagemyndigheten kartlegger risiko for brudd på regelverket ved systematisk bruk av nasjonale og lokale kilder, som gir informasjon om den enkelte barnehages etterlevelse av regelverket. Eksempler på nasjonale kilder er årsmeldinger (SSB), årsregnskap (SSB) og brukerundersøkelser. Dette er kilder med kvantitativ informasjon som gir barnehagemyndigheten god oversikt over den enkelte barnehages strukturkvalitet.

Barnehagemyndighetens elektroniske tilsyn er eksempel

på lokal kilde (se mer s.11).

Systematisk loggføring av klagesaker og bekymringsmeldinger utgjør en del av grunnlaget for barnehagemyndighetens risikovurderinger.

Barnehagenes hjemmesider og medieoppslag om etterlevelse av regelverket er også aktuelle kilder i en risikovurdering.

Barnehagemyndigheten bruker kunnskapen fra risikovurderinger som grunnlag for å vurdere:

- hvilke barnehager det skal veiledes i eller føres tilsyn med
- hvilke temaer det skal veiledes på eller føres tilsyn med
- valg av virkemiddel (veiledning eller tilsyn)
- tidspunkt for veiledning eller tilsyn

Når barnehagemyndigheten skal vurdere risiko, utarbeides sannsynlighetsberegninger for, og konsekvensvurderinger av, at krav i regelverket ikke blir oppfylt. Risikovurdering gir grunnlag for et treffsikkert tilsyn i forhold til tema og valg av barnehager. I vurderingen blir det blant annet tatt hensyn til hvem som blir rammet og hvilke konsekvenser et slikt regelbrudd kan få.

Gjennom et godt system for risikovurderinger sikrer barnehagemyndigheten at veiledning og tilsyn blir målrettet og effektiv, og at virkemidlene; veiledning og tilsyn, retter seg mot de områdene der behovet er størst.

3. Skjønn

Barnehageloven forutsetter at barnehagemyndigheten bruker stor grad av skjønn. Formuleringene viser ofte til en målestokk eller en standard, for eksempel at noe skal være forsvarlig eller nødvendig. For å kunne klargjøre de rettslige kravene må de fylles med innhold, slik at kravene til barnehageeier kan være konkrete.

Barnehagemyndighetens oppgave er å avklare innholdet og intensjonen i lovkravet, og å fastsette en minstestandard som barnehagenes praksis kan måles mot.

Forarbeider til barnehageloven, rundskriv, tolkningsuttalelser etc. gir utfyllende informasjon om hva som er intensjonen med de ulike kravene. Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver gir tydelige føringer. Her fremgår det for eksempel hva barn skal erfare gjennom et pedagogisk barnehagetilbud, og hva personalet skal gjøre for å oppnå dette. Forskriften gir utfyllende bestemmelser om loven, og gir rammer og hensyn som skal ivaretas ved utøvelse av skjønn.

I tilsyn kontrollerer barnehagemyndigheten om barnehagens praksis beveger seg under minstestandard. Minstestandard defineres ifølge Utdanningsdirektoratet gjennom følgende holdepunkt:

- hvilke hensyn skal avveies
- hvilke kriterier skal vektlegges
- hvor stor vekt skal kriteriene ha

(jamfør Metodehåndbok for tilsyn)

Barnehagemyndigheten har utarbeidet et kontrollskjema som en hjelp til å konkretisere hvilke hensyn som skal tas, og hvilke kriterier som skal vektlegges. Kontrollskjemaet gir på den måten oversikt over hva som skal styre de skjønnsmessige vurderingene.

4. Veiledning

Veiledning er frivillig og betyr at barnehagemyndigheten aktivt gir informasjon til barnehageeierne om eierpliktene i barnehageloven med forskrifter. Dette handler om samfunnskrav og forventinger til verdigrunnlag, rammevilkår, arbeidsmåter og innhold som ligger i regelverket. Målet med veiledning er å bidra til økt forståelse for krav til pedagogisk arbeid i barnehagene, bedre etterlevelse av regelverket for å styrke kvaliteten i barnehagene.

I barnehageloven § 10 om kommunens ansvar står det: *«Kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk».*

Barnehagemyndigheten baserer veiledningen på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven med forskrifter, og dette kan i mange tilfeller utøves som rådgivning.

Barnehagemyndigheten har kunnskap om de rettslige kravene som blir stilt til barnehageeierne og gjør dette tydelig i veiledningen. Når barnehageeiere/-styrere tar kontakt med barnehagemyndigheten for å søke veiledning, får de veiledning i tråd med barnehagens behov. Relevante opplysninger som kommer fram i veiledningen, kan bli brukt i risikovurdering for tilsyn.

4.1. Proaktiv og reaktiv veiledning

Proaktiv veiledning gis for å avverge lovbrudd.

Barnehagemyndigheten bruker den proaktive veiledningen som et virkemiddel for å forebygge utvikling av en praksis som kan føre til uforsvarlige eller ulovlige forhold.

Reaktiv veiledning gis når uforsvarlige og ulovlige forhold skal rettes og avvik skal lukkes.

Barnehagemyndigheten veileder om eierplikter og regelverks-etterlevelse for å støtte barnehagens arbeid med å følge de rettslige kravene i barnehageloven med forskrifter.

5. Tilsyn

Barnehagemyndighetens oppgave med å føre tilsyn med barnehagene, er hjemlet i barnehageloven § 53.

Bestemmelsen er en presisering av § 10 femte ledd, som gjelder alle oppgavene kommunen har som barnehagemyndighet. Tilsyn er utøvelse av offentlig myndighet og er ikke frivillig. Tilsyn med barnehager innebærer en kontroll av eierplikter, og at pliktene er oppfylt i tråd med bestemmelsene i barnehageloven med forskrifter. Målet for tilsynet er at barnehagene etablerer en praksis i samsvar med lovverket.

5.1. Oppgaver og saksgang i tilsyn

Tilsyn etter barnehageloven kan beskrives i tre faser; forberedelsesfasen, undersøkelsesfasen og avslutningsfasen.

I forberedelsesfasen innhenter barnehagemyndigheten informasjon til risikovurdering (se kap. 2 om risikovurdering). I denne fasen velges tema, tilsyns-

objekt og tidspunkt for tilsynet, de rettslige kravene klargjøres og skjønnsmessige standarder fastsettes. Barnehagemyndigheten har kontrollskjema som utgangspunkt for vurderingene som må gjøres i tilsynet. Kontrollskjema inneholder sjekkpunkter som en hjelp til å avklare rettskilder, formålet med bestemmelsene og hva loven krever (minstestandard). Gjennom sjekkpunktene sikrer barnehagemyndigheten at tilsynet er egnet til å avdekke og rette opp lovbrudd hos barnehageeierne.

I undersøkelsesfasen sender barnehage-myndigheten ut varsel om tilsyn for å informere eier og barnehagen om at det er åpnet tilsyn. Varselet inneholder informasjon om hvorfor det er åpnet tilsyn med barnehagen, hvilket tema som skal kontrolleres og hvilken tilsynsmetode og informasjonskilder som blir benyttet. Aktuelle metoder for informasjons-innhenting kan være:

- Intervju med eier, styrer, personale og foreldrerepresentant
- Barnesamtaler
- Observasjoner
- Spørreskjema
- Befaring i barnehagens leke- og læringsmiljø inne og ute
- Ulik dokumentasjon

I etterkant av tilsynet vurderer barnehagemyndigheten opplysningene som er innhentet opp mot kriteriene og sjekkpunktene i kontrollskjemaet, og vurderer om det foreligger lovbrudd.

I avslutningsfasen formidler barnehagemyndigheten konklusjonen i tilsynet i en tilsynsrapport. Resultatet i tilsynsrapporten bygger på juridiske, faglige og skjønnsmessige vurderinger og følger forvaltningslovens prinsipper. Rapporten beskriver tema for tilsynet,

tilsynsmetoden og de rettslige kravene. Lovanvendelsen i tilsynet skal komme tydelig frem. Skriftliggjøring av barnehagemyndighetens vurderinger og konklusjoner bidrar til å sikre etterprøvnbarhet og likebehandling av barnehager. Foreligger det lovbrudd, sender barnehagemyndigheten ut en foreløpig rapport (varsel om pålegg om retting) hvor barnehageeier får anledning til å uttale seg før barnehagemyndigheten fatter vedtak. Etter en gitt frist for uttalelser sendes vedtak med pålegg om retting av ulovlige forhold.

I vedtaket oppgis klageinstans og klagefrist og frist for retting av de ulovlige forholdene. Fristen for retting skal være tilstrekkelig til at barnehagene skal kunne rette opp i lovbruddene og gi tilbakemelding til barnehagemyndigheten om at rettingen er gjennomført. Samtidig vurderes konsekvensen for lovbruddet, og fristen bør av den grunn ikke være lenger enn nødvendig.

Hva som er tilstrekkelig for å lukke lovbruddene, vurderes i hver enkelt sak avhengig av lovbruddets art. I vedtaket står det hvilke regelverksbrudd som er avdekket, hva barnehageeieren må gjøre for å rette dem opp og hvilken dokumentasjon som er nødvendig for å lukke. Målet for tilsynet er at barnehagen etablerer en praksis i samsvar med regelverket.

Hvis barnehageeier ikke retter forholdet innen fristen, kan barnehagemyndigheten vedta tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen. Stenging av en barnehage er inngripende og skal kun brukes ved særlig alvorlige regelbrudd eller hvis regelbrudd gjentar seg over tid. Barnehagemyndigheten har ansvar for å gi ny plass i annen barnehage til barn, dersom barnehagen stenges.

5.2. Ulike typer tilsyn

Tematilsyn er tilsyn hvor tema, tidspunkt for gjennomføring og antall barnehager er satt opp i en plan.

Barnehagemyndigheten i Bergen kommune har som mål å føre tematilsyn i inntil 40 barnehager i året.

Risikovurderinger vil være bestemmende for hvilke temaer det skal føres tilsyn med, hvilke barnehager som velges ut og hvilken metode som er hensiktsmessig (se kap. 2 om risikovurderinger). Tilsynet skal sette søkelys på innholdselementer i lov om barnehage med forskrifter. Tilsynet fungerer både som kontroll av barnehagenes etterlevelse av regelverket, og skal være et bidrag til barnehagens kvalitetsutvikling.

Når barnehagemyndigheten har valgt tema og innhold for tilsynet, utarbeides kriterier for vurdering av informasjon og funn. Disse kriteriene blir retningsgivende i utøvelse av juridisk og faglig skjønn, og skal bidra til likebehandling (se kap. 3 om skjønnsvurderinger).

Barnehagemyndigheten innhenter tilstrekkelig og egnet informasjon for å kunne vurdere og konkludere om barnehagens praksis er i tråd med lov og forskrift. Hvilke metoder og informasjonskilder barnehagemyndigheten anser som hensiktsmessig, blir vurdert ut ifra tema for tilsynet. Barnehager som velges blir varslet om tilsynet i god tid, slik at eier og styrer kan gjennomføre nødvendige prosesser for å forberede tematilsynet.

Hendelsesbasert tilsyn gjennomføres på bakgrunn av en bekymring/klage. Bekymringene kan eksempelvis komme fra foreldre, andre kommunale instanser eller fagforeninger. Tema for tilsynet vil være direkte relatert til informasjonen barnehagemyndigheten har mottatt.

Når barnehagemyndigheten mottar en klage/bekymring,

vurderes det først om innholdet er omfattet av barnehageloven med forskrifter. Dernest vurderes metodebruken opp mot alvorlighetsgraden i innholdet i klagen. I noen tilfeller oppfordres melder til å ta opp bekymringen eller klagen direkte med barnehagen. På den måten gis det anledning til å løse saken på lavest mulig nivå uten å åpne tilsyn.

I de tilfellene barnehagemyndigheten vurderer sannsynligheten for lovbrudd som høy på bakgrunn av klagens innhold og eventuelt utfyllende informasjon/dokumentasjon fra eier/styrer, åpnes tilsyn med barnehagen. Klagens art er utslagsgivende for om det skal være et meldt eller uanmeldt tilsyn med barnehagen.

De fleste tilsyn varsles på forhånd, men i noen tilfeller kan det være hensiktsmessig å utføre uanmeldt tilsyn. Et uanmeldt tilsyn blir en form for stikkprøve, og det vil ofte være nødvendig å innhente annen dokumentasjon i tillegg for å belyse saken. Dersom klagen/bekymringen inneholder taushetsbelagte opplysninger, blir saken unntatt offentligheten.

Oppfølgingstilsyn gjennomføres for å undersøke om barnehager har sørget for å endre lovstridig praksis i tråd med ilagte pålegg om retting.

Barnehagemyndigheten gjennomfører oppfølgingstilsyn når barnehagens lovbrudd har alvorlige konsekvenser for tredjepart (barn og foreldre), og når det er store krav om endring av barnehagens praksis.

Kontroll med endring av praksis er et nytt tilsyn i forhold til det opprinnelige tilsynet, men med samme tematikk.

Elektronisk tilsyn er barnehagemyndighetens elektroniske verktøy for sektorkartlegging. Kartleggingen er direkte knyttet til paragrafer i barnehageloven, og inneholder dokumentasjonskrav som skal vise om barnehagen er i tråd med lov og forskrift. I det elektroniske verktøyet leverer kommunale- og private barnehager styrende dokument som årsplaner, vedtekter, samt annen dokumentasjon om aktuelle tema. Dette semikvalitative verktøyet gir barnehagemyndigheten god informasjon om faktorer knyttet til både struktur- og prosesskvaliteten i sektoren.

6. Evaluering

Barnehagemyndigheten evaluerer eget arbeid etter avsluttet tilsyn. I evalueringen vurderes områder som; temaet som er valgt, spørsmålene som brukes og selve gjennomføringen av tilsynet. Evalueringen har som mål å videreutvikle tilsynene til å bli stadig bedre.

I evaluerings- og tilsyns- arbeidet brukes også verktøyet [RefLex](#). Det er et verktøy utarbeidet av Utdanningsdirektoratet, og brukes for å vurdere praktisering av regelverket for barnehagemyndigheten.

7. Referanser

- Barnehageloven. (2005). *Lov om barnehager. (LOV-2005-06-17-64)*. Lovdata. Hentet oktober 18, 2021 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64>
- Forvaltningsloven. (1970). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker*. Lovdata. Hentet oktober 18, 2021 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>
- Kunnskapsdepartementet. (2021). *Tilsyn med barnehager*. Hentet oktober 18, 2021 fra <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/tilsyn-med-barnehager/>
- Utdanningsdirektoratet. (2019). *Reflex*. Hentet oktober 18, 2021 fra <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/egenvurdering/reflex/>
- Utdanningsdirektoratet. (2021). *Kommunens rolle som barnehagemyndighet*. Hentet oktober 18, 2021 fra <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/barnehagemyndigheten/kommunens-rolle-som-barnehagemyndighet/>
- Utdanningsdirektoratet. (2021). *Metodehåndbok for tilsyn*. Hentet oktober 08, 2021 fra <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/metode-for-tilsyn/>

Tilsynsplan for avdeling barnehagemyndighet

Bergen Kommune



BERGEN
KOMMUNE