



## **Rutinebeskrivelse for gjennomføring av tilsyn med kommunale og private barnehager i Arendal kommune**



**ARENDALE KOMMUNE**

Rådmannens stab oppvekst

11.02.2020

Innledning .....	3
Kommunen som tilsynsmyndighet .....	3
Lovkravet.....	4
Hensikten med kommunens tilsyn .....	4
Former for tilsyn .....	5
Varslet tilsyn/systemrettet tilsyn.....	5
Dokumenttilsyn.....	5
Hendelsesbasert tilsyn .....	5
Tilsyn med kvalitet .....	5
Tilsyn med økonomiske forhold .....	5
Risikovurdering .....	6
Sannsynlighetsvurdering.....	6
Kilder til informasjon om sannsynlighet for lovbrudd .....	6
Rapportering og oppfølging .....	6
Tilsynsrapport til den enkelte barnehage.....	6
Pålegg om retting eller stenging .....	6
Samlerapporter .....	7
Årsrapport .....	7
Oppfølging.....	7
Årshjul .....	8

## Innledning

Dette dokumentet inneholder Arendal kommunes overordnede plan for myndighetsoppgaver knyttet til veiledning og tilsyn med barnehagene. Begge oppgavene er delegert til rådmannens stab oppvekst og er naturlig å se i en helhet og i en sammenheng med hverandre. Planen er ment å være et arbeidsredskap for de ansatte ved rådmannens stab oppvekst, og den skal synliggjøre for omgivelsene på hvilken måte myndighets- og tilsynsansvaret blir ivaretatt i Arendal kommune.

Planen bygger på Lov om barnehager med forskrifter (heretter barnehageloven)

Barnehagens formålsparagraf – barnehageloven 1:

*«Barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling»*

Hvordan sikre at barna får et godt og forsvarlig barnehagetilbud i vår kommune?

Alle som jobber med barnehager i Arendal er ansvarlige for at tilbudet har høy kvalitet, det være seg det pedagogiske tilbudet så vel som det driftsmessige og areal- og byggetekniske. Det øverste ansvaret ligger etter barnehageloven til kommunen som barnehagemyndighet. Som barnehagemyndighet ønsker vi å vektlegge veiledning, åpen dialog, gode samarbeidsrutiner og forutsigbarhet. Kommunen skal gjennom aktiv veiledning, godkjenning og tilsyn påse at barnehagene i kommunen drives i tråd med de krav som settes i barnehageloven med tilhørende forskrifter.

## Kommunen som tilsynsmyndighet

Kommunen skal føre tilsyn med at alle kommunale og private barnehager i kommunen følger bestemmelsene i barnehageloven og i forskrift om miljørettet helsevern. Kommunen fører også tilsyn med barnehagens innhold og kvalitet.

Kommunens rolle som barnehagemyndighet er hjemlet i barnehageloven. Kommunen har det formelle ansvaret for tilsyn. I Arendal kommune er barnehagemyndighetsoppgavene og tilsynsansvaret delegert til kommunalsjef for barn, unge og familier og rådmannens stab oppvekst. Kommunen som barnehagemyndighet har ansvar for å kontrollere at barnehagene drives i samsvar med:

- Grunnloven §104
- Lov om barnehage med forskrifter
- Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver
- Forskrift om sikkerhet ved lekeplassutstyr
- Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv
- Lov om brannvern
- Lov om produkt kontroll

Rådmannens stab oppvekst sin myndighet begrenser seg til å føre tilsyn etter barnehageloven med forskrifter. Dersom rådmannens stab oppvekst oppdager eller får melding om brudd på andre lover og forskrifter, skal dette umiddelbart meldes til ansvarlig myndighet.

Barnehageloven definerer barnehagemyndighetens oppgaver, og forvaltningsloven gir regler for saksbehandlingen.

Kommunen skal gjennom aktiv veiledning og tilsyn påse at barnehagene drives etter regelverket på barnehageområdet.

Kommunen har rett til innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokaler i den utstrekning dette anses nødvendig for å ivareta kommunens oppgave.

Rådmannens stab oppvekst tar selv stilling til hvor ofte og hvilket virkemiddel de vil benytte for å påse regeletterlevelse. Bruken av virkemidler må være forsvarlig, og basert på risikovurderinger på grunnlag av innhentet dokumentasjon, kjennskap til barnehagen og/eller henvendelser fra foresatte/andre. På grunnlag av risikovurdering utarbeides det en plan for det stedlige tilsynet i barnehagene.

Dokumenttilsyn gjennomføres i tråd med et årshjul utarbeidet av rådmannens stab oppvekst.

Når rådmannens stab oppvekst velger veiledning eller tilsyn som metode for å påse regeletterlevelse, må en dokumentere hvorfor virkemidlet er valgt og hvordan virkemidlet er benyttet. Jf §16 i barnehageloven

Verken barnehageloven eller forarbeidene gir føringer for hvordan eller hvor ofte tilsyn skal gjennomføres. Det er altså ingen ubetinget tilsynsplikt. Det er ikke stilt krav til metodikk, frekvens eller innhold i tilsynene. Barnehageloven ligger ingen føringer på hvor ofte tilsyn skal gjennomføres i den enkelte barnehage, men det forutsettes at tilsyn gjennomføres når det er grunnlag for det.

I tilsynsrollen opptre rådmannens stab oppvekst som myndighetsutøvere. Det innebærer at de påpekninger som gjøres, og vedtak som treffes, må være hjemlet i lov og forskrift.

Av forarbeidene til barnehageloven §§ 8 og 16 fremgår det at «kommunen skal ved godkjenningen og gjennom aktiv veiledning og tilsyn påse at barnehagene i kommunen drives i tråd med de krav som settes i barnehageloven.»

Kommunen har dermed følgende tre virkemidler for å påse regeletterlevelse i barnehagene:

- Godkjenne barnehagene
- Føre tilsyn med barnehagene
- Veiledning til barnehagene

Kommunene kan ha en dobbeltrolle som både barnehageeier og barnehagemyndighet. I Arendal er kommunen både barnehagemyndighet og barnehageeier, og må derfor se til at det er et organisatorisk skille mellom disse rollene.

## Lovkravet

Kommunen har ansvar for å påse at barnehagene i kommunen drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven § 8 første ledd, som lyder:

- § 8. Kommunens ansvar

*Kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk.*

Kommunens ansvar for å føre tilsyn med kommunale og ikke-kommunale barnehager følger av barnehageloven § 16 som lyder:

- § 16. Tilsyn

*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. Kommunens stengingsvedtak skal sendes fylkesmannen til orientering.*

*I stedet for eller i tillegg til stenging av virksomheten, kan kommunen bruke økonomiske reaksjoner overfor ikke-kommunale barnehager dersom krav etter § 14 a, eller forskrift i medhold av samme bestemmelse, ikke er overholdt.*

*Vedtak om retting og stenging og vedtak om anvendelse av økonomiske reaksjonsmidler kan påklages til fylkesmannen.*

## Hensikten med kommunens tilsyn

Tilsyn skal være et verktøy for å sikre barn gode oppvekstvilkår og gjennom kommunens tilsyn skal det sikres at følgende er ivaretatt:

- Barnehagen drives i henhold til lover, forskrifter og kommunale vedtak.
- Eier av barnehagen er bevisst sitt ansvar for egen barnehages virksomhet i henhold til barnehageloven med forskrifter.
- Tilsynet skal videre være en pådriver for kvalitetsutvikling i barnehagene og en pådriver for lærende organisasjoner.

## Former for tilsyn

### Varslet tilsyn/systemrettet tilsyn

- Tilsyn er myndighetenes utadrettede aktivitet for å påse at lover og forskrifter etterleves. Systematisk undersøkelse foretas for å fastslå om aktiviteter og tilhørende resultater er i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift.
- Systemrevisjon gir en gjennomgang av hva barnehagen gjør for å ivareta det ansvar og de plikter som er fastsatt i regelverket.
- Systemrettet tilsyn bør omfatte alle barnehagene i kommunen, etter likelydende mal for alle.

### Dokumenttilsyn

Dokumenttilsyn er en form for informasjonsinnhenting, gjerne ved jevnlige kontroller, eller ved stikkprøvekontroller. Dokumenttilsynet skal sikre at barnehagene drives i henhold til godkjenning (barnehageloven §§ 6,7 og 10) og at de følger lovens krav til det å være en pedagogisk virksomhet (barnehageloven og rammeplanen).

### Hendelsesbasert tilsyn

Tilsynsmyndighet har anledning til å foreta meldte/uanmeldte tilsynsbesøk på bakgrunn av konkrete hendelser eller melding om bekymring. Hyppigheten av uanmeldte tilsynsbesøk bør vurderes opp mot behovet for at barnehagemyndigheten etablerer en åpen og god dialog (veiledningsplikten) med styrere og barnehageeiere.

For mange uanmeldte tilsynsbesøk kan oppleves som et tillitsbrudd mellom barnehagemyndighet og barnehageeier.

## Tilsyn med kvalitet

Barnehageloven § 2 gir nærmere regler for hva et barnehagetilbud skal inneholde. Innholdet er utdypet i forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.

Ved stedlig tilsyn må kommunen vurdere om det pedagogiske innholdet og de fysiske rammene bidrar til å oppfylle kravene i barnehageloven med forskrifter. Årsplan og resultater fra brukerundersøkelsen er viktig bakgrunnsmateriale ved tilsyn i tillegg til rutiner for samarbeid med andre instanser, og plan for kompetanseheving av ansatte.

Kommunen må ut fra kjennskap til barnehagen og tilsendte dokumenter bestemme hvilket faglig tema det skal legges spesielt vekt på ved tilsynet.

## Tilsyn med økonomiske forhold

Arendal kommune har ansvar for å føre økonomisk tilsyn med ikke-kommunale barnehager etter barnehageloven § 14 a. *Krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager og § 15. Foreldrebetaling.*

I § 14 a stilles det som krav til ikke-kommunale barnehager at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagene til gode. Bestemmelsen gir ikke-kommunale barnehager mulighet til å ha et rimelig årsresultat.

Kommunen må kontrollere følgende forhold for å vurdere om de ikke-kommunale barnehagene oppfyller kravet til et rimelig årsresultat:

- a) barnehagen kan bare belastes kostnader som direkte vedrører godkjent drift av barnehagen
- b) barnehagen kan ikke overfor eier eller eiers nærstående eller selskap i samme konsern som eier foreta transaksjoner og belastes kostnader på vilkår eller med beløp som avviker fra eller overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter
- c) barnehagen kan ikke ha vesentlig lavere personalkostnad per heltidsplass enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager

Lovens § 15 omhandler foreldrebetaling, og forskrift om foreldrebetaling i barnehager gir ytterligere føringer om foreldrebetaling.

Kommunen skal føre tilsyn med at ikke-kommunale barnehager overholder maksprisen, med tilhørende unntaksregler, og at eventuelle kostpenger ikke overstiger faktiske utgifter til kost.

## Risikovurdering

Risikovurdering skal ligge til grunn for valg av tilsynsmetode og hva som skal være tema for tilsyn. Risikovurderingen kan også ha betydning for valg av metoder og tidspunkt. Risikovurdering innebærer at en må ta stilling til hvor sannsynlig det er at det forekommer lovbrudd, og hvor alvorlige konsekvensene av lovbruddet er. Det er også relevant å vurdere hvordan tilsynet kan innrettes for å få størst mulig reduksjon i den samlede risikoen for lovbrudd i sektoren. Dokumenttilsynene er en del av kommunens risikovurdering.

### Sannsynlighetsvurdering

- Hvor sannsynlig er det at det forekommer lovbrudd?
- Innenfor hvilke områder er det størst sannsynlighet for lovbrudd?
- I hvilken barnehage er det størst sannsynlighet for lovbrudd?

For å kunne fastslå dette best mulig, må vi ha kilder som kan si noe om hvordan dette kan slå ut for den enkelte barnehage.

### Kilder til informasjon om sannsynlighet for lovbrudd

- Basil (barnehagenes årsmelding)
- Fagprogram for opptak
- Brukerundersøkelser
- Medarbeidersamtaler
- Vedtekter
- Årsplaner
- Klage/bekymringsmeldinger
- Styrers deltakelse på kommunens styrersamlinger
- Kunnskap om den enkelte barnehage
- Informasjon fra andre enheter
- Kommunens dokumentasjon på avvik som går igjen
- Utviklingssamtaler

## Rapportering og oppfølging

Arbeidet som tilsynsmyndigheten gjør, skal dokumenteres. Det skal skrives rapport etter alle gjennomførte tilsyn. Alle tilsynsrapporter er i prinsippet offentlige, jfr Lov om rett til innsyn i offentlig virksomhet.

I tillegg skrives det en årsrapport hvor det gjøres rede for den samlede aktiviteten i løpet av året.

### Tilsynsrapport til den enkelte barnehage

Etter stedlig tilsyn skal den besøkte barnehage få en tilsynsrapport innen 3 uker etter besøket. Av rapporten skal det fremgå om det er oppdaget forhold som krever retting.

### Pålegg om retting eller stenging

Dersom det avdekkes ulovlige eller uforsvarlige forhold, skal det gis pålegg om retting eller stenging, jfr barnehagelovens § 16. Det skal gis frist for å etterkomme pålegget. Et vedtak om stenging kan påklages til fylkesmannen.

## **Samlerapporter**

Etter gjennomførte undersøkelser og kartlegging som omfatter alle barnehagene, skal det utarbeides en rapport med samlet resultat. Rapporten skal vise samlet resultat for barnehagene i Arendal og peke på områder som krever oppfølging og forbedring.

## **Årsrapport**

Rådmannens stab oppvekst skriver årlig rapport der det gjøres rede for tilsynsaktiviteten som er gjennomført i løpet av året. Rapporten skal beskrive den veiledning og tilsyn som er gjennomført og resultatene av disse, samt gi en vurdering av selve aktiviteten og funnene.

## **Oppfølging**

De gjennomførte veiledningene og tilsyn følges opp på ulike måter. Det kan gjøres funn i enkeltbarnehager som krever umiddelbar oppfølging, og det kan gjøres funn av systemfeil som gjelder hele virksomhetsområdet og som krever mer langsiktige tiltak.

I forbindelse med undersøkelser kan det komme fram at en eller flere barnehager ikke oppfyller krav i lov og forskrifter. Barnehagemyndigheten tar i første omgang kontakt med de enheter det gjelder for å sjekke om opplysninger som er gitt er korrekte. Avhengig av alvorlighetsgrad vil forholdet bli fulgt opp med veiledning eller stedlig tilsyn.

Tilsyn eller veiledning som innebærer faglig skjønn, kan gi funn som ikke er direkte lovbrudd, men som likevel krever oppfølging for at kvaliteten i barnehagen skal være kvalitetsmessig tilfredsstillende. Det kan være at det oppdages mangel på rutiner eller mangelfull kompetanse. I tillegg til, eller i stedet for pålegg til den enkelte barnehage, kan det være aktuelt å organisere opplæringstiltak eller utarbeide felles rutiner for flere barnehager.

## Årshjul

Årshjulet er en del av Arendal kommunes risikovurdering

I årshjulet er det listet opp de bestemmelsene det kan være mest aktuelt å føre dokumenttilsyn etter.

Måned		Kontroll	Dokumentasjon
September	§ 17 – styrer	At barnehagens leder har utdanning i samsvar med kravene i barnehageloven.	Skjema
	§ 17A - pedagogisk bemanning og forskrift om pedagogisk bemanning	At barnehagen har tilstrekkelig antall barnehagelærere i samsvar med kravene i barnehageloven og forskrift om pedagogisk bemanning.	
	Forskrift om midlertidig og varig dispensasjon og unntak fra utdanningskravet fra styrer og pedagogisk leder.	At styrer og pedagogiske ledere uten godkjent utdanning har dispensasjon fra utdanningskravet.	
	§ 18 – grunnbemanning	At barnehagens bemanning er i samsvar med kravene i barnehageloven.	
Oktober	§ 14a - krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager. Økonomiforskrift til barnehageloven	· Offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode	Basil (digitalt)
		· Rimelig årsresultat	
November Desember	Foreldreundersøkelsen	I Foreldreundersøkelsen får foreldre og foresatte si sin mening om barnehagetilbudet, barnas trivsel og samarbeidet mellom hjem og barnehage (frivillig for barnehagene)	Digitalt
Desember	Årsrapportering	Alle godkjente barnehager skal levere "Årsmelding" for barnehager per 15.12". Årsmeldingen er grunnlag for kommunenes utmåling av tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Opplysningene i skjemaet brukes også til å produsere statistikk på barnehagefeltet.	Basil (digitalt)
Januar	§ 17A – pedagogisk bemanning §18 - grunnbemanning	Oppfølging av bemannings- og pedagognorm i forbindelse med telle tidspunkt og mer inntak av barn	Mail



<b>Mars</b>	§ 17 – styrer	At barnehagens leder har utdanning i samsvar med kravene i barnehageloven.	Skjema
	§ 17A –pedagogisk bemanning og forskrift om pedagogisk bemanning	At barnehagen har tilstrekkelig antall barnehagelærere i samsvar med kravene i barnehageloven og forskrift om pedagogisk bemanning.	
	Forskrift om midlertidig og varig dispensasjon og unntak fra utdanningskravet fra styrer og pedagogisk leder.	At styrer og pedagogiske ledere uten godkjent utdanning har dispensasjon fra utdanningskravet.	
	§ 18 – grunnbemanning	At barnehagens bemanning er i samsvar med kravene i barnehageloven.	





