



Statsforvalteren i Oslo og Viken

# Tilsynsrapport

Kommunen sitt ansvar som barnehagemyndighet

Øvre Eiker kommune





## Sammendrag

Vi gjennomfører tilsyn med Øvre Eiker kommune. Temaet for tilsynet er kommunens ansvar som barnehagemyndighet.

Tilsynet har som formål å kontrollere om barnehagemyndigheten oppfyller kravene i regelverket når det gjelder å påse at barnehagene drives i henhold til 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 oversikt over eierpliktene og at den har tilstrekkelig kunnskap om hvordan barnehageeierne oppfyller barnehageeiers 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 regelverksetterlevelse.

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 Øvre Eiker kommune .....  | 4  |
| 1.2 Tema for tilsynet .....   | 4  |
| 1.3 Om gjennomføringen av tilsynet .....  | 5  |
| 2 Kommunen som barnehagemyndighet.....  | 5  |
| 2.1 Risikovurderinger .....   | 6  |
| 2.1.1 Har barnehagemyndigheten oversikt over barnehageeiers plikter etter<br>barnehageloven?.....   | 6  |
| 2.1.2 Har barnehagemyndigheten tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeierne<br>oppfyller sine plikter etter barnehageloven? ..... | 6  |
| 2.1.3 Bruker barnehagemyndigheten denne kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å<br>vurdere behov for veiledning og tilsyn? .....     | 7  |
| 2.1.4 Er barnehagemyndighetens risikovurderinger basert på oppdatert og gjeldende<br>forståelse av barnehageloven? .....                    | 9  |
| 2.1.5 Gjennomfører barnehagemyndigheten veiledning og tilsyn i tråd med sine<br>risikovurderinger? .....                                    | 10 |
| 3 Kommunen kan gi tilbakemelding på rapporten.....  | 11 |



## 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 Øvre Eiker kommune

Øvre Eiker kommune har 20 618 innbyggere.<sup>1</sup>

Det er 16 barnehager i kommunen, hvorav 5 kommunale, 11 private barnehager der den ene er en familiebarnehage.

Organisasjonskartet til kommunen viser at kommuneledelsen består av kommunedirektør som øverste leder for fem seksjoner og for *Stab*. De fem kommuneområdene er *seksjon samfunnsutvikling*, *seksjon økonomi, styring og støtte*, *seksjon oppvekst*, *seksjon Helse og velferd og seksjon service og fellestjenester*.

Av mottatt dokument «Delegeringsmyndighet for Øvre Eiker kommune 28.08.2023» fremgår det at kommunestyret har delegert ansvaret for kommunens oppgaver etter barnehageloven til kommunedirektøren. Dette ansvaret er igjen delegert videre til seksjon oppvekst ved virksomhet barnehage.

Seksjon oppvekst barnehage ledes av kommunalsjef og virksomhetsleder for de kommunale barnehagene. Slik vi forstår mottatt dokumentasjonen er virksomhetsleder også leder for barnehagemyndigheten i kommunen.

### 1.2 Tema for tilsynet

I dette tilsynet har vi kontrollert barnehagemyndighetens plikt til å påse at barnehagene blir drevet i samsvar med gjeldende regelverk.<sup>2</sup>

Under dette temaet har vi kontrollert om barnehagemyndigheten gjennomfører risikovurderinger av hvordan barnehageeierne oppfyller eierpliktene i barnehageloven.

Vi har ikke sett på hvordan kommunen oppfyller andre krav i regelverket.

---

<sup>1</sup> Per 2. kvartal 2023, jf. Statistisk sentralbyrå

<sup>2</sup> Jf. barnehageloven §§ 10 første og femte ledd og 53.



### 1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Øvre Eiker kommune i brev av 16.06.2023. Kommunen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjon for å gjennomføre tilsynet.

Vi har mottatt følgende dokumentasjon:

1. Svar vedrørende tilsyn med Øvre Eiker kommune som barnehagemyndighet.
2. Organisasjonskart 2023.
3. Delegeringsreglement 2020-2024.
4. Delegeringsreglement for Øvre Eiker kommune 28.08.2023.
5. Presentasjoner fra felles ledermøter avholdt september, november og desember 2022.
6. Veiledning 30.08.2022 - §9 og disp.
7. Barnehagens plan for arbeid med psykososialt barnehagemiljø.
8. Overordnet strategidokument - «Ett lag for god oppvekst 2023-2027».
9. «Helhetlig innsats», rutiner for arbeid med barn, unge og familier i Øvre Eiker kommune.
10. Pedagog- og bemanningskontroll.
11. Oversikt barnehageloven – internkontroll og tilsyn.
12. ROS-analyse Barnehagene i ØEK.
13. Skisse – årshjul.

I dette tilsynet har vi også brukt Utdanningsdirektoratets system for egenvurdering, RefLex, som informasjonsgrunnlag. RefLex er utfylt av barnehagemyndigheten.

Statsforvalterens vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på den skriftlige dokumentasjonen fra barnehagemyndigheten, og besvarelsen i RefLex.

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

#### *Våre observasjoner og vurderinger*

Barnehagemyndigheten svarer i RefLex at den har oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven. Videre svarer barnehagemyndigheten at den er oppdatert på lovverk som er knyttet til eiers plikter, deltar på de samlinger som Statsforvalteren inviterer til og veileder videre ved behov. Barnehagemyndigheten deltar også i et nettverk med flere kommuner i "gamle Buskerud", hvor lovforståelse og oppdatering på lovverk settes på agendaen.

I oversendelsesbrevet skriver barnehagemyndigheten at den i forbindelse med samordnet opptaksprosess koordinerer og sikrer at forskrift vedrørende opptak ivaretas. Videre skriver den at den følger opp i de tilfeller der barnehagene er usikre.

I sin oversendelse har Barnehagemyndigheten lagt ved presentasjoner fra felles ledermøter hvor noen av pliktene for barnehageeier etter barnehageloven, som blant annet §§ 1, 2, 3, 4, 9, 17 og 25 har vært tema. Innsendte dokumenter viser at barnehagemyndigheten også har veiledet på barnehageloven Kapittel VIII om Psykososialt barnehagemiljø. I tillegg har barnehagemyndigheten vedlagt dokumentene *skisse årshjul* og *oversikt barnehageloven – internkontroll og tilsyn*, hvor de fleste pliktene for barnehageeier etter barnehageloven er oppstilt.

Vi vurderer at barnehagemyndigheten samlet sett, i sin redegjørelse, svar i RefLex og i den innsendte dokumentasjonen, sannsynliggjør at den har oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven.

#### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten har 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 og vurderinger*

Barnehagemyndigheten svarer «ja» på dette kontrollspørsmålet i RefLex. Videre skriver den at barnehageområdet i Øvre Eiker kommune er ganske oversiktlig og at den får tilstrekkelig informasjon til å gjøre risikovurderinger gjennom tett og god kontakt med barnehagene.

I oversendelsesbrevet skriver barnehagemyndigheten at den får informasjon om barnehagene gjennom årsmelding, bruk av Reflex, systematisk besøk til barnehagene, samt at det er opprettet felles mappe i Teams hvor barnehagene legger inn sine vedtekter og årsplaner. I tillegg gjennomføres felles ledermøter med ulike tema på agenda, hvor påfølgende refleksjoner gir myndigheten informasjon om den enkelte barnehage.

Videre skriver barnehagemyndigheten at skriftlige kontroller sendes ut til barnehagene hver høst, hvor pedagognorm og bemanningsnorm kontrolleres hvert år. I tillegg kontrollerer den ulike temaer, som politiattest, gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp, rutiner for melding til barnevern mm. Dokumentasjon på kontroll gjennomført høsten 2022 er vedlagt. Barnehagemyndigheten opplyser videre at den får informasjon om barnehagene gjennom undersøkelser som gjøres ved henvendelser og klager fra foreldre, samt tilbakemeldinger den får fra andre samarbeidspartnere.

Vi vurderer at den innsendte dokumentasjonen og barnehagemyndighetens redegjørelse viser at den har mange og ulike informasjonskilder som gir informasjon om barnehagenes praksis.

På bakgrunn av dette er det vår vurdering av barnehagemyndigheten har tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven.

#### *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 og vurderinger*

I RefLex har barnehagemyndigheten svart «ja» på dette spørsmålet og skriver at all informasjon samles og legges til grunn i risikovurderinger som foretas.

I oversendelsesbrevet redegjør barnehagemyndigheten for informasjonskildene den bruker (se punkt 2.1.2) og skriver at kunnskapen den får om barnehagene settes inn i et skjema som utgjør barnehagemyndighetens risikovurdering (ROS-analyse). Videre at den med bakgrunn i disse observasjonene og informasjonsinnhenting, vurderer om det er behov for tilsyn og/eller veiledning.

Slik vi oppfatter det, bruker barnehagemyndigheten mange kilder for å få kunnskap om barnehagenes praksis. Vi viser i tillegg til oversendt dokumentasjon *Skisse over årshjul og Oversikt over barnehageloven – internkontroll og tilsyn*, hvor det er lagt inn når på året de ulike pliktene etter barnehageloven skal innhentes og vurderes. Etter vårt syn illustrerer dette at barnehagemyndigheten har god oversikt og god rutine for hvilken informasjon som innhentes på gitte tidspunkt.

Barnehagemyndigheten har i tillegg vedlagt dokumentet *ROS-analyse barnehagene i ØEK*. Det er et Excel-skjema hvor navnet til alle barnehagene er listet opp og det er satt inn kolonner for områdevåkning over barnehageloven §§ 8, 30, 44 og 46, brukerundersøkelse, klager og bekymringsmeldinger, antall dispensasjoner pedagognorm, antall dispensasjoner utdanningskravet, resultatregnskap, årsmelding per 15.12, deltakelse felles ledermøte og diverse rundt opptak. Det er videre også kolonner for risiko, begrunnelse og for valg av tilsyn eller veiledning som virkemiddel. Barnehagemyndigheten vurderer risikoen etter en trafikklysmoell med grønt for lav risiko, gult for middels risiko og rødt for høy risiko.

Det innsendte skjemaet er fylt ut for alle barnehagene i kommunen. Det viser etter vårt syn at barnehagemyndigheten samler og systematiserer informasjonen den har om barnehagene på en god måte og dermed får et godt grunnlag for å kartlegge risikoen for brudd på regelverket. Skjemaet gir en god oversikt over regelverksetterlevelsen til den enkelte barnehage og samlet for alle barnehagene. Videre viser skjemaet at barnehagemyndigheten begrunner vurderingene sine og foretar en vurdering av hvilke virkemidler som er egnet til å påse regelverksetterlevelse i den enkelte barnehage. Vi ser av skjemaet at barnehagemyndigheten har valgt å føre tilsyn med en barnehage hvor risikoen er vurdert som høy. Videre har den hatt veiledning med fem barnehager, hvor risikoen er vurdert som middels for fire og vurdert som lav for én.

Barnehagemyndigheten skriver i oversendelsesbrevet at siste utførte tilsyn ble gjennomført i 2019, grunnet redusert kapasitet som følge av pandemi og sykdom, men at de i stor grad har gjennomført veiledning med barnehagene. Videre at det etter risikovurderingen var planlagt å





utføre tilsyn med en barnehage i februar 2023, men at den ble utsatt grunnet sykdom. Barnehagemyndigheten skriver at det i tillegg gjennomføres veiledning i felles ledermøter, og dokumentasjon på dette er vedlagt.

På bakgrunn av dokumentasjon vi har mottatt, er det vår oppfatning at barnehagemyndigheten har gode rutiner for å kartlegge behovet for, og at den videre bruker kunnskapen den får om barnehagene for å vurdere behovet for virkemidlene 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*

Barnehagemyndigheten svarer ja på dette spørsmålet i RefLex og skriver at det er svært viktig for den å ha oppdatert forståelse av lovverket. Videre skriver barnehagemyndigheten at den prioriterer å delta på samlinger som statsforvalteren arrangerer, abonnerer på nyhetsbrev fra Statsforvalteren, bruker Lovdata.no aktivt som kilde, og ber både statsforvalteren og egne jurister om veiledning. Barnehagemyndigheten har i tillegg vedlagt dokumenter som bekrefter dette, og dokumenter fra veiledning med barnehagene, presentasjoner fra felles ledermøter og dokumentet *Årshjul for tilsyn og kontroller*. 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*

Barnehagemyndigheten svarer i RefLex at veiledning og tilsyn blir gjennomført i tråd med risikovurderingene.

I oversendelsesbrevet skriver barnehagemyndigheten at det ikke er gjennomført tilsyn i perioden 2020-2023 som følge av pandemi og sykdom, men at veiledning i stor grad er gjennomført. Videre skriver den at det i risikovurderingen er vurdert at den skal ha tilsyn med en barnehage i februar 2023, men at tilsynet er utsatt grunnet sykdom.

Videre skriver barnehagemyndigheten at det blir gjennomført veiledning i felles ledermøter hvor det er laget presentasjoner som er tilgjengelige for barnehagene i ettertid. Dokumentasjonen på dette er vedlagt. Den oversendte dokumentasjonen viser at barnehagemyndigheten har veiledet i tråd med sine risikovurderinger. Vi viser for øvrig til dokumentasjon vi har mottatt knyttet til barnehagemyndighetens gjennomførte veiledninger i punkt 2.1.3.

Barnehagemyndigheten har ikke gjennomført tilsyn i perioden 2020 og frem til dagens dato. Vi ser likevel av barnehagens risikovurdering at virkemiddelet tilsyn er vurdert ovenfor en barnehage, men at tilsynet er utsatt. Det er ikke et krav etter barnehageloven at tilsyn skal benyttes som virkemiddel. Slik vi oppfatter det anser barnehagemyndigheten ofte veiledning som et effektivt virkemiddel for å oppnå regelverksetterlevelse.

Vi mener barnehagemyndigheten viser at den er bevisst i valg av virkemiddel. Statsforvalteren vurderer at selv om det planlagte tilsynet er utsatt, viser mottatt dokumentasjon at barnehagemyndigheten har gjennomført veiledning i tråd med sine risikovurderinger.

### *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. Dersom kommunen mener rapporten inneholder feil, bør det begrunnes hvorfor.

**Frist for tilbakemelding er 13. oktober 2023.**

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

Kommunen har rett til innsyn i sakens dokumenter.<sup>3</sup>

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 27.09.2023

Asbjørn Evensen  
Seniorrådgiver  
Tilsynsleder

Mona Shirazi Kalland  
Seniorrådgiver

Sissel Endung Berger  
Seniorrådgiver

---

<sup>3</sup> Jf. forvaltningsloven § 18.



**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)**

