



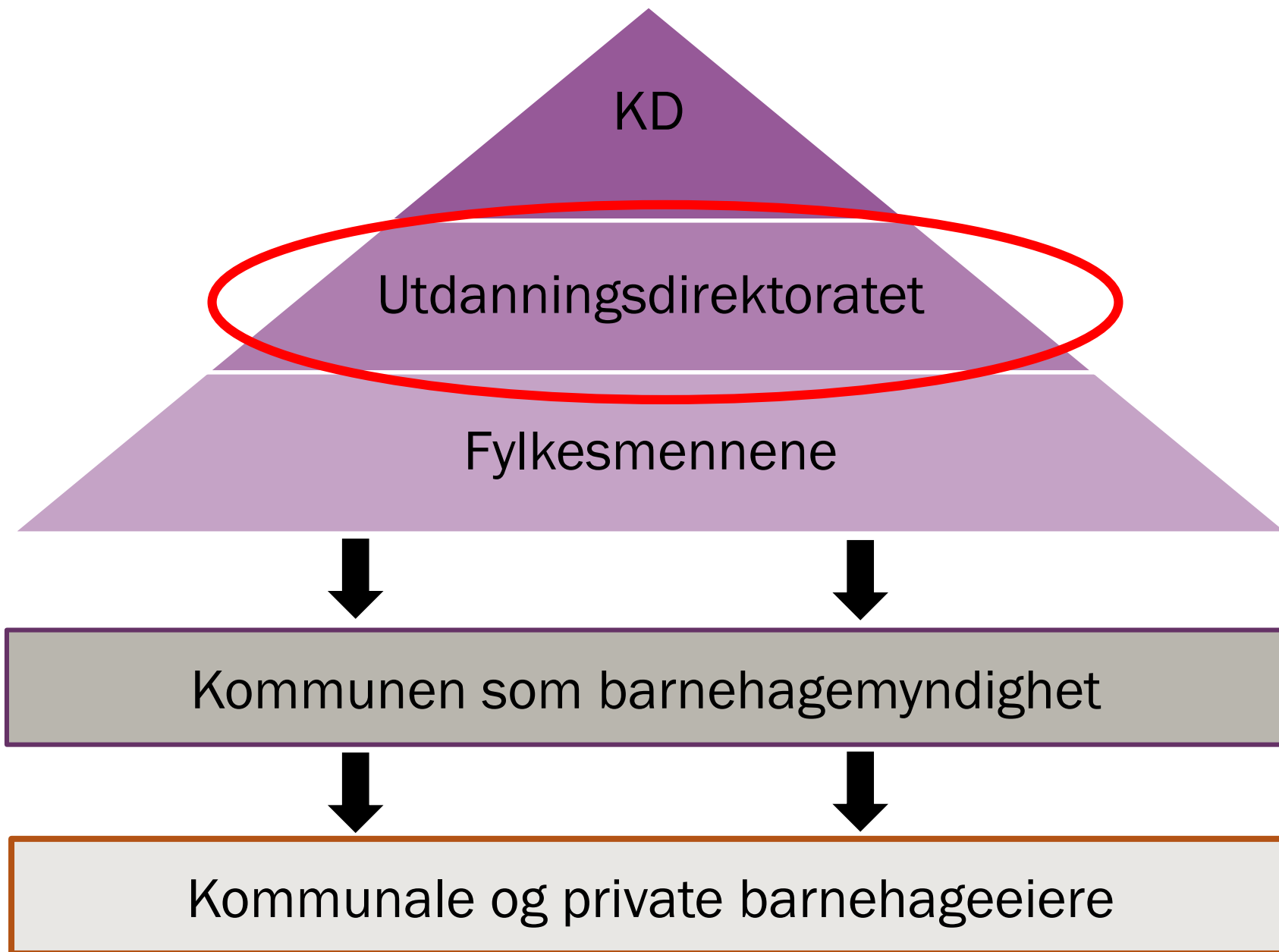
# **Kommunen som barnehagemyndighet**

- oppgaver og rolleforståelse**
- risikovurderinger, veiledning og tilsyn**

Yngvild Fløgstad, Utdanningsdirektoratet – Hell 12.04.2018

# Litt om Utdanningsdirektoratet





# Utdanningsdirektoratet

- Overordnet nasjonal tilsynsmyndighet i barnehage- og skolesektoren
- Gjennomfører tilsyn etter friskoleloven
- Styrer fylkesmannens tilsyn etter barnehageloven og opplæringsloven
  - Setter krav til fylkesmannens omfang av tilsyn.
  - Setter krav til at fylkesmannen skal basere tilsyn på risikovurderinger.
  - Fylkesmannen må følge vår metodehåndbok for tilsyn.

## Innhold

### Om Metodehåndboken

#### Om oppbyggingen av Metodehåndboken

#### Om tilsyn og vår tilsynsmetode

- Tilsynsmetoden skal sikre likebehandling
- Retten og plikten til å føre tilsyn
- Rettslige rammer for hvordan vi skal utføre tilsynet
- Ulike typer tilsyn
- Et profesjonelt tilsyn
- Fleksibilitet i tilsynsmetoden
- Tilsyn med barnehageeier i særlige tilfeller

#### Andre oppgaver hos fylkesmannen som grenser til tilsyn

- Lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59
- Klagebehandling
- Håndhevingsordningen
- Veiledning - regelverksinformasjon

# Utdanningsdirektoratet

- Overordnet nasjonal tilsynsmyndighet i barnehage- og skolesektoren
- Gjennomfører tilsyn etter friskoleloven
- Styrer fylkesmannens tilsyn etter barnehageloven og opplæringsloven
  - Setter krav til fylkesmannens omfang av tilsyn.
  - Setter krav til at fylkesmannen skal basere tilsyn på risikovurderinger.
  - Fylkesmannen må følge vår metodehåndbok for tilsyn.
  - Fylkesmannen må bruke vårt tilsynsmateriell
    - Kontrollskjema, RefLex, maler.

# Litt om dere



# Trøndelag

- 47 kommuner
- 588 barnehager
- 295 barnehager er private
- Noen kommuner har kun kommunale barnehager
- Alt fra 1 til 242 barnehager per kommune
- Mange små kommuner. Felles oppvekstkontor i kommunene.



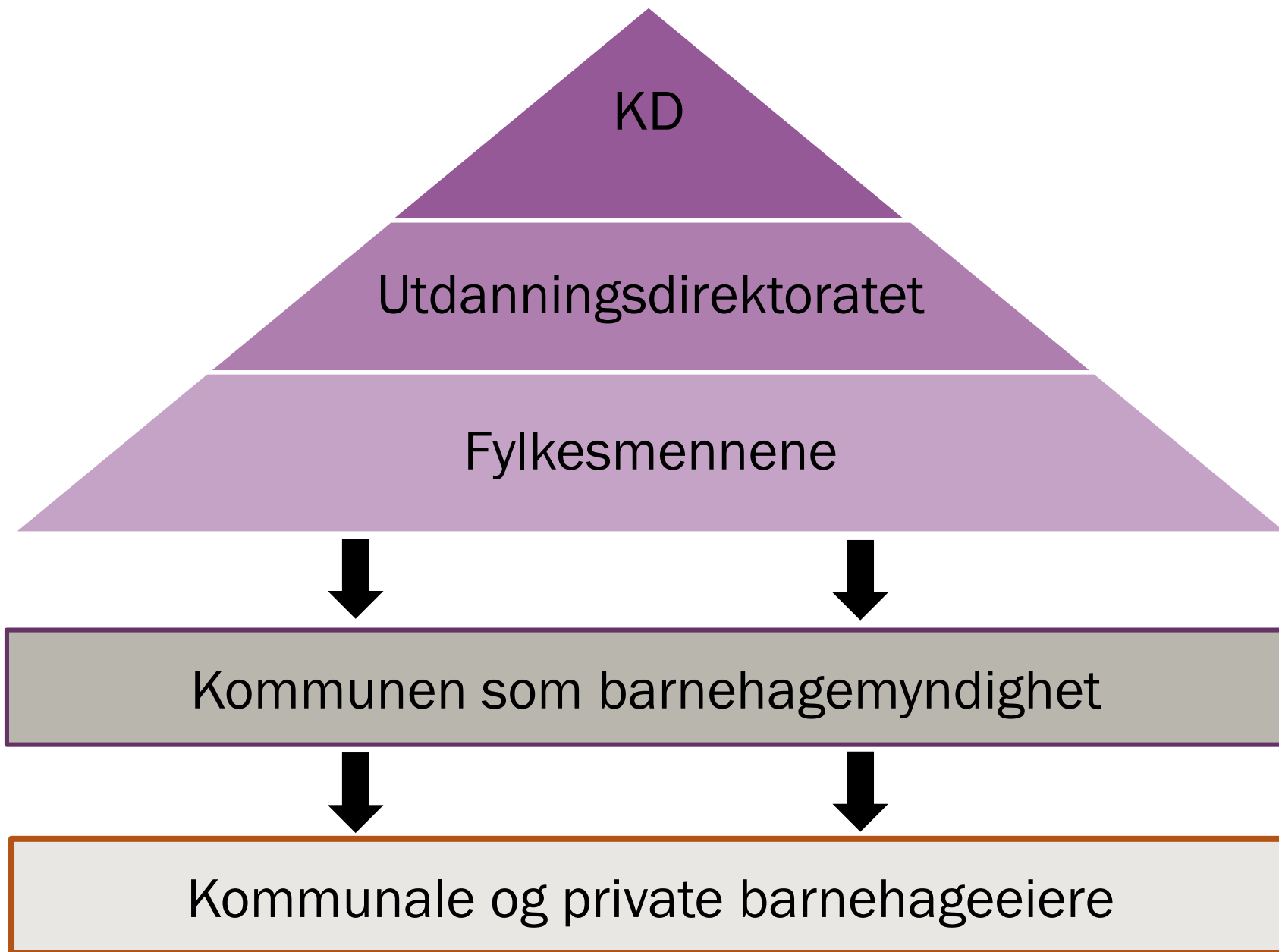
# Barnehageområdet – styring og ansvar

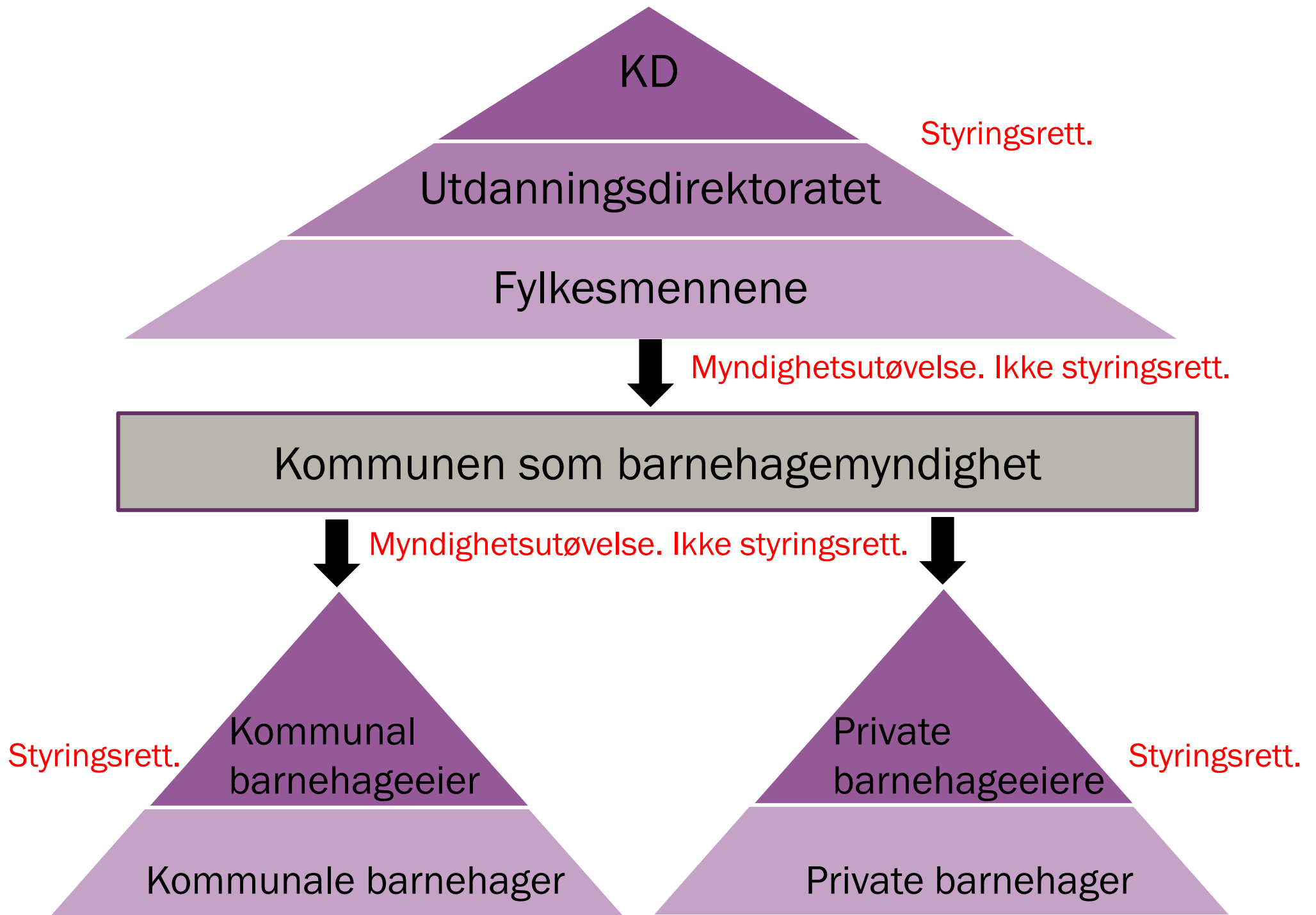


JUSS  PEDAGOGIKK = SANT



Jussen er de formelle rammene for et godt barnehagetilbud.  
Juss og pedagogikk må ses i sammenheng.





# Forvaltningsloven

- Gjelder for alle offentlige organer.
- Loven gir prosessuelle regler – dvs. regler forvaltningen skal følge under saksbehandlingen.
- Formål:
  - Å sikre en betryggende saksbehandling i forvaltningen.
  - Å tilrettelegge for at forvaltningen tar juridisk riktige avgjørelser.
  - Å ivareta rettssikkerheten til den avgjørelsene retter seg mot («parten»).
  - Partens rett til å motta forhåndsvarsel, rett til å motta tilstrekkelig informasjon, rett til innsyn i dokumenter, rett til å klage på vedtak. Regler om habilitet, regler om taushetsplikt.
  - Å sikre en rettferdig, hensynsfull og rask saksbehandling.
  - Kravet til at vedtak skal fattes uten ugrunnet opphold, veiledningsplikten, partens rett til innsyn i dokumenter, partens rett til å bruke advokat/annen fullmektig.

# Barnehagemyndighetens plikt til å følge forvaltningsloven

## Forvaltningsloven § 1:

- «Loven gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i lov eller i medhold av lov.»

## Forvaltningsloven § 2 fjerde ledd:

- «Et forvaltningsorgan likestilles med privat rettssubjekt ved anvendelse av første ledd dersom organet har samme interesse eller stilling i saken som private parter kan ha.»
  - Kommunen som barnehageeier har samme interesser eller stilling som private barnehageeiere.
    - Kommunen som barnehageeier har samme rettigheter som private barnehager i saker som gjelder dem (partsrettigheter).
    - Den har rett på et vedtak i avgjørelser hvor private barnehageeiere ville fått et vedtak.
    - Den har klagerett på samme måte som private barnehageeiere har.
    - Den har rett på innsyn i dokumenter, den har rett på forsvarlig saksbehandling mv.
    - Dere opptre som myndighet overfor kommunen som eier. Ingen styring.

# Kommunen som barnehagemyndighet

## Myndighetsutøvelse

- Barnehageloven §§ 8, 10, 11, 12, 12a, 13, 14, 16, 16a, 17, 18, 19, 19 a, 19 b, 19 c, 19 d, 19 e, 19 f, 19 g, 19 h, 19 i, inkludert tilhørende forskrifter.
- Forvaltningsloven gjelder.



Kommunen  
som  
barnehageeier

Kommunale barnehager

## Styringsrett

- Barnehageloven §§ 1, 1a, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 12, 13, 14 a, 15, 17, 18, 19, 19 b, 20, 21, 22, 23 og 24, inkludert tilhørende forskrifter.
- Forvaltningsloven gjelder ikke.

# Kommunens rolle på opplæringsfeltet

Kommunen  
som skoleeier

Kommunale skoler

## Styringsrett

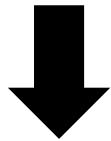
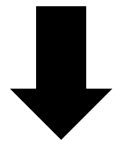
- Alle kommunens oppgaver i opplæringsloven.





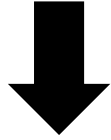
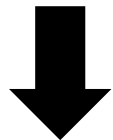
# BARNEHAGE

Kommunen som  
barnehagemyndighet



Kommunen  
som  
barnehageeier

Private  
barnehageeiere

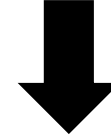


Kommunale  
barnehager

Private  
barnehager

# SKOLE

Kommunen  
som skoleeier



Kommunale  
skoler

# Styring gjennom eierskap vs. myndighetsutøvelse

## Styring gjennom eierskap



- Barnehageeier kan kreve at barnehagen utfører oppgaver.
- Barnehageeier kan bestemme hvordan barnehagen skal løse de enkelte oppgavene, og bestemme kvaliteten på barnehagetilbudet.
- Barnehageeier kan gjennom styringsretten kreve rapportering fra barnehagen på at oppgaver er utført.
- Barnehageeier står formelt ansvarlig for at barnehagen oppfyller loven.

## Myndighetsutøvelse



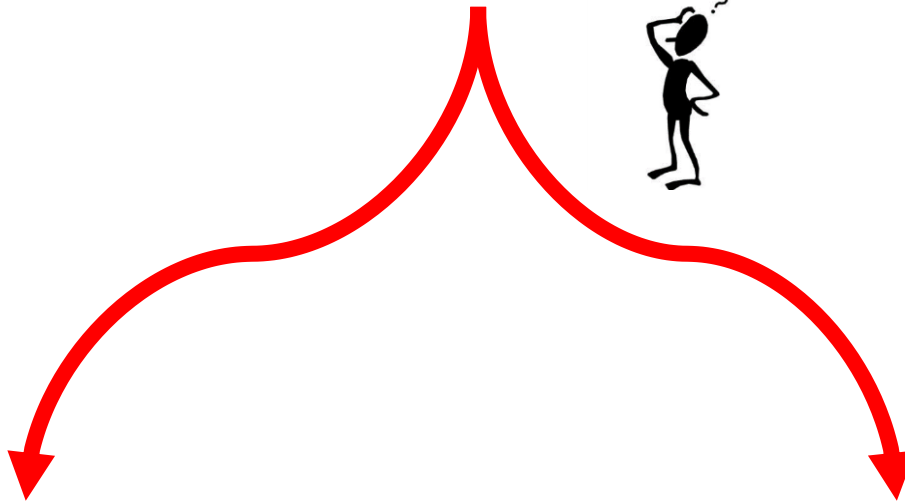
- Barnehagemyndigheten har ingen rett til å kreve at barnehageeier utfører oppgaver. Barnehageeier er autonom. Barnehagemyndigheten har kun rett til å kontrollere gjennom tilsyn.
- Barnehagemyndigheten kan kun kreve at minstekravene i loven er oppfylt. Barnehagemyndigheten kan ikke bestemme kvaliteten på tilbudet utover dette.
- Forholdet mellom barnehagemyndigheten og barnehageeier reguleres av forvaltningsloven.

## Når forvaltningsloven gjelder, må dere...

- Gi parten informasjon om hvor lang tid dere mener det vil ta å behandle saken.
- Gi parten nødvendig veiledning.
- Gi parten mulighet til å uttale seg om opplysninger dere mottar om dem/den.
- Sørg for at parten får oppfylt sin rett til innsyn i saksdokumenter.
- I vedtak:
  - Beskrive hvilke opplysninger dere har i saken.
  - Beskrive hvilke vurderinger dere har gjort.
  - Beskrive hvordan dere har kommet frem til konklusjonen.
  - Informere om klagerett.
- Avgjøre søknader uten ugrunnet opphold.
- Være sikre på at dere har opplyst saken godt nok.

# Kommunen må alltid vite hva den gjør

Barnehageloven  



Opptrer jeg som barnehageeier?

Opptrer jeg som barnehagemyndighet?

Dere kan ikke opptre som eiere når dere løser myndighetsoppgaver.  
Forvaltningsloven gjelder.

# Praktiske eksempler



# 1: Dere mottar en foreldrehenvendelse om forhold i en barnehage som kan være uforsvarlige.

## Som barnehageeier

- Ansvarlig for at barnehagen det gjelder oppfyller aktuelle krav i barnehageloven.
- Kan avdekke hva som har skjedd og kreve endringer, uten å følge prosesskravene i forvaltningsloven.
  - Oppfyller vi loven på denne måten?
  - Er det kvalitetsmessig godt nok?
- Kan detaljstyre hvordan barnehagen skal håndtere saken.
- Kan kreve rapporteringer fra barnehagen.

## Som barnehagemyndighet

- Et overordnet ansvar for å «påse» at barnehagene oppfyller regelverket, og kan gjøre dette gjennom tilsyn og veiledning.
- Kan gi veiledning.
  - Frivillig for barnehagene.
- Kan føre tilsyn.
  - Må følge forvaltningsloven.
  - Er det ulovlig eller uforsvarlig?
  - Kan kreve at minstekravene i loven blir oppfylt.

## 2: En kommunal barnehage oppfyller ikke pedagognormen

### Som barnehageeier

- Ansvarlig for at barnehagen det gjelder oppfyller aktuelle krav i barnehageloven.
- Kan kreve endringer i barnehagen, uten å følge prosesskravene i forvaltningsloven.
  - Kan detaljstyre hvordan barnehagen skal håndtere saken.
  - Kan selv overta prosessen med ansettelser fra styrer, eller be om rapporteringer fra barnehagen.
  - Kan bestemme å ansette flere pedagoger enn pedagognormen angir.

### Som barnehagemyndighet

- Et overordnet ansvar for å «påse» at barnehagene oppfyller regelverket, og kan gjøre dette gjennom tilsyn og veiledning.
- Kan gi veiledning.
  - Frivillig for barnehagene.
- Kan føre tilsyn.
  - Må følge forvaltningsloven.
  - Kan kreve at minstekravene i loven blir oppfylt
  - Kan gjennom tilsyn pålegge barnehageeier/barnehagen å rette forholdene, men uten å styre hvordan.
  - Kan be om tilbakemelding når dette er rettet.

### 3: Et foreldrepar ber om spesialpedagogisk hjelp

#### Som barnehageeier

- Har en plikt til å opplyse foreldrene om retten til å kreve sakkyndig vurdering.
- Har en plikt til å inkludere barn som mottar spesialpedagogisk hjelp i barnegruppen og det allmennpedagogiske tilbudet.

#### Som barnehagemyndighet

- Har en plikt til å sørge for at barnet blir utredet av PPT.
- Må fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp.
- Må følge forvaltningsloven.
- Må sørge for at barnet mottar den spesialpedagogiske hjelpen i barnehagen.



## 4: En styrer i en kommunal barnehage tar kontakt for å få veiledning til å oppfylle krav i barnehageloven

### Som barnehageeier

- Ansvarlig for at barnehagen det gjelder oppfyller aktuelle krav i barnehageloven.
- Kan detaljstyre hvordan barnehagen skal oppfylle de aktuelle kravene styreren ønsker veiledning om.
- Kan be om tilbakemelding fra styreren i ettertid.

### Som barnehagemyndighet

- Har en plikt i barnehageloven og forvaltningsloven til å gi nødvendig veiledning.
- Kan ikke tvinge styreren til å motta veiledningen, eller detaljstyre hvordan barnehagen skal løse dette.
- Kan notere seg eventuelle bekymringer for at barnehagen ikke oppfyller lovkrav.
  - Inngår i de totale risikovurderingene.
  - Gjennomføre tilsyn hvis risikoen for brudd på regelverket er høy nok.

# Barnehagemyndighetens plikt til å påse regelverksetterlevelse i barnehagene, jf. § 8



# Barnehageloven §§ 8 og 16



§ 8:

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

§ 16:

*«Kommunen fører tilsyn med virksomheter etter denne lov. Kommunen kan gi pålegg om retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold ved godkjente eller godkjenningspliktige virksomheter. [.....]»*

# Diskuter i gruppene

- Hva innebærer det i praksis at tilsyn og veiledning er myndighetsoppgaver?
- At dere ikke kan påse at barnehagene oppfyller loven gjennom styring.
  - Kan ikke tvinge barnehagene/eier til å motta veiledning om regelverk.
  - Kan ikke uten videre kreve informasjon om hvordan barnehagene oppfyller regelverket.
    - § 8 femte ledd: *«Kommunen har rett til innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokaler i den utstrekning dette anses nødvendig for å ivareta kommunens oppgaver.»*
  - Kan ikke gjennom tilsyn kreve noe mer enn det § 16 åpner for.
    - Kan gi pålegg om ulovlige eller uforsvarlige forhold.
    - Kan kun kreve at barnehagene retter slik at det ikke lenger er ulovlig eller uforsvarlig.
    - Opp til barnehageeier å bestemme om de vil gi et bedre tilbud enn dette.
  - Forvaltningsloven gjelder.

## § 8: Plikten til å påse at regelverket følges

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

- Forarbeidene (Ot.prp.nr.72 (2004-2005)):
  - *«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 med tilhørende forskrifter.»*
  - Overordnet ansvar.
    - Jf. barnehageeiers ansvar i § 7.

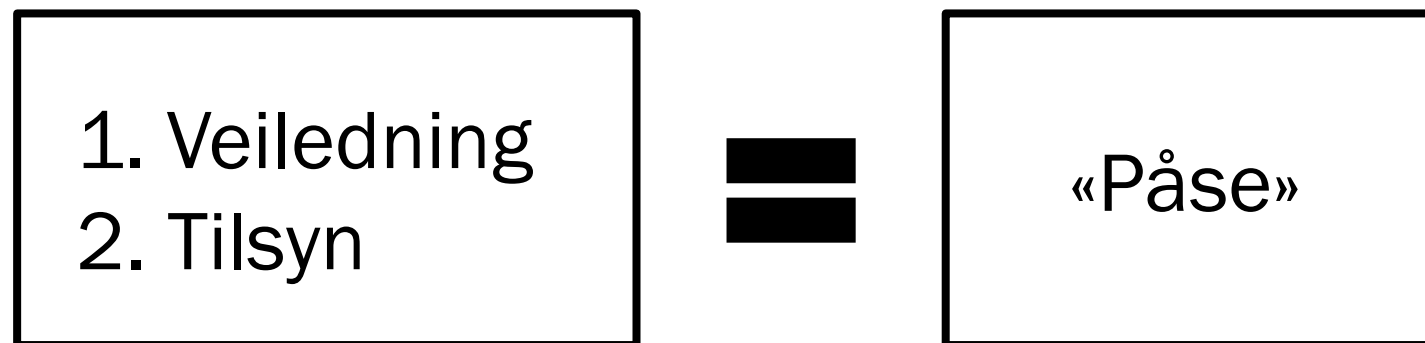
## Virkemidler for å oppfylle § 8

1. Godkjenning
2. Veiledning
3. Tilsyn



«Påse»

## Virkemidler for å oppfylle § 8



# Veiledning og tilsyn må basere seg på risikovurderinger.

## Hva er risikovurderinger?

- Bruk av kunnskap dere har om barnehagene for å vurdere risiko for at de ikke oppfyller barnehageloven.
  - Risiko = resultatet av sannsynligheten for, og konsekvensen av, et brudd på regelverket.
- Nødvendig for å oppfylle kravet til dere om å påse at barnehagene oppfyller regelverket, jf. § 8.
  - Treffsikker veiledning og treffsikre tilsyn
  - Bruke ressursene deres der det er behov.
- Risikovurderinger må skje innenfor rammen av myndighetsutøvelse.
  - Rett til innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokaler i den utstrekning dette anses nødvendig for å ivareta barnehagemyndighetens oppgaver, jf. § 8 femte ledd.
- Danner grunnlag for valg av virkemiddel for å oppnå at barnehagen følger regelverket.
  - Tilsyn eller veiledning?





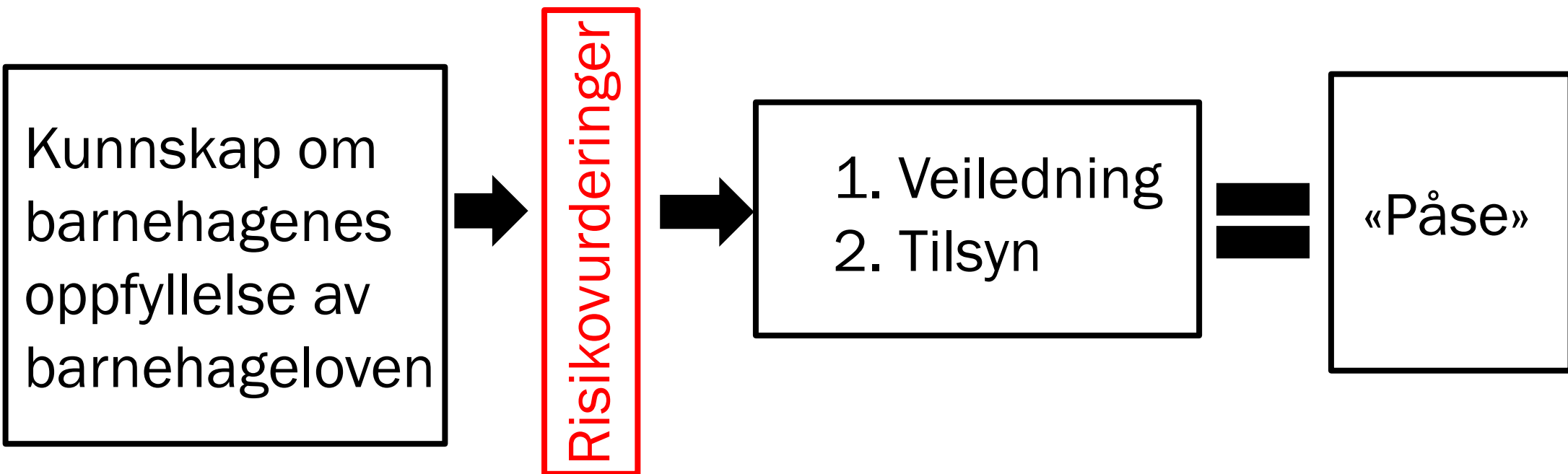
## Diskuter i grupper

- Hvilke kilder har vi for å gjøre risikovurderinger?
- Vet vi nok om alle barnehagene i kommunene våre?
- Vet vi nok om hvordan de oppfyller alle lovbestemmelsene?

*Hjelpemiddel:*

<https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/metode-for-tilsyn/forberedelsesfasen/tema-tilsynsobjekt-tidspunkt/risikovurderinger/>

## Virkemidler for å oppfylle § 8



# Veiledning eller tilsyn?

## Veiledning

- Frivillig for barnehagene
- Mindre grad av kontroll
- Friere mht fremgangsmåte
- Mindre lovbunden
- Mindre resultatorientert

## Tilsyn

- Kan gjennomføres mot barnehagens vilje
- Større grad av kontroll
- Mer prosessorientert
- Mer lovbunden
- Mer resultatorientert

# Diskuter i grupper

- Hvordan kan dere bruke veiledning som virkemiddel for å påse regelverksetterlevelse?
  - Eksempler.

Informasjon om barnehagene

**IKKE SYSTEMATISK**

Veiledning

Tilsyn

Informasjon om  
barnehagene

Risikovurderinger

§ 8

Veiledning  
Tilsyn

**SYSTEMATISK**

# Litt om veiledning

- Jevnlig vs. henvendelsesbasert
- På telefonen vs. personlig
- På kontoret vs. i barnehagen
- I grupper vs. én til én

Veiledning = veiledning om regelverket.



# Bruk av tilsyn som virkemiddel for å påse regelverksetterlevelse, jf. §§ 8 og 16



# Tilsyn: Ingen plikt til å føre tilsyn

- §16 + § 8 =
  - Tilsynsplikt hvis det er nødvendig for å påse at barnehagene oppfyller regelverket.
  - Ellers: tilstrekkelig å gi veiledning om regelverket.

# Rettslige rammer for tilsyn med barnehager

- § 8: Tilsyn som virkemiddel
  - Setter et mål for tilsynet: «påse» at barnehagene følger barnehageloven.
- § 16: Kommunen som tilsynsmyndighet
  - Angir kommunen som tilsynsmyndighet.
  - Setter rammer for tilsynet: uforsvarlige eller ulovlige forhold.
    - Ulovlige forhold: Kun barnehageloven.
- Forvaltningsloven
  - §§ 8 og 16 er myndighetsoppgaver. Setter rammer for prosessen.

# Tilsyn med uforsvarlige forhold

1. Vi mistenker at barnehagen bryter barnehageloven.

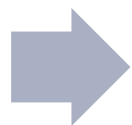


Vi bruker tilsyn som virkemiddel, og pålegger retting hvis vi avdekker ulovlige forhold, jf. §§ 8 og 16.



Vi påser at barnehagene drives i tråd med regelverket, jf. § 8.

2. Vi mistenker at det er uforsvarlige forhold i barnehagen.



Vi fører tilsyn, og pålegger retting hvis vi avdekker uforsvarlige forhold, jf. § 16.

Uforsvarlige forhold kan også være ulovlige etter barnehageloven.  
Ved uforsvarlige forhold: vurdere å kontakte andre tilsynsmyndigheter.

# Gangen i et tilsyn

1. Kunnskap om barnehagene
2. Risikovurderinger
3. Utvelgelse av barnehage(r) og tema
4. Åpning av tilsyn (hvis varslet)
5. Bevisinnhenting
6. Vurdering
7. Foreløpig tilsynsrapport (kontradiksjon, jf. forvaltningsloven)
8. Endelig tilsynsrapport
9. Retting av pålegg
10. Avslutning av tilsyn

# Diskuter i grupper

- Hvilke krav stiller loven til hvordan vi gjennomfører tilsyn?
- Følge alle krav i forvaltningsloven.
  - Forhåndsvarsel, skriftlighet, skrive vedtak, krav til gjengivelse av faktum, krav til begrunnelse mm.
- Sørge for at vi «påser» regelverksetterlevelse.
  - Klar konklusjon om regelverksbrudd.
  - Følge opp at barnehagen retter opp regelverksbrudd.
- FASIT: RefLex.
  - <https://reflex.udir.no/egenvurdering/egenvurderingstema/Barnehagemyndighet/2/innhold?undertema=3>

# Reaksjonsmidler i tilsyn

- Pålegg om retting.
- Vedtak om tidsbegrenset eller varig stenging.
- Økonomiske reaksjoner overfor ikke-kommunale barnehager.

# Hjelpemidler fra Utdanningsdirektoratet





# RefLex

- Vurdere egen praksis
- Bruke RefLex som verktøy i tilsyn med barnehager.
- Tilgjengelig på våre nettsider
- [RefLex](#)

# Veileder om kommunen som barnehagemyndighet

- Hjelpeteksten i RefLex er egen veileder
  - Risikovurderinger
  - Veiledning
  - Tilsyn
  - Godkjenning av barnehager
  - Godkjenning av familiebarnehager
- Tilgjengelig på våre nettsider
- [Veileder](#)

# Metodehåndbok for tilsyn

- Beskriver Utdanningsdirektoratets og fylkesmannens metode for tilsyn på barnehage- og opplæringsområdet
- Kan være hjelpemiddel for dere i bruk av tilsyn
- Tilgjengelig på våre nettsider
- [Metodehåndboken](#)

## Til slutt: spørsmål dere kan stille dere selv

- Har jeg god nok kontroll på når jeg opptrer som barnehagemyndighet og når jeg opptrer som barnehageeier?
- Har vi et ryddig forhold til disse rollene i vår kommune?
- Oppfyller vi forvaltningsloven?
- Vet vi nok om hvordan barnehagene oppfyller hele regelverket?
- Gjør vi veiledning og tilsyn basert på risikovurderinger, eller er det for tilfeldig?
- Følger vi opp om veiledning og tilsyn faktisk fører til at barnehagene oppfyller loven?



# Utdanningsdirektoratet

---

Direktoratet for barnehage, grunnsopplæring og IKT