



Fylkesmannen
i Oslo og Akershus

Barnehage- og utdanningsavdelingen

TILSYNSRAPPORT

KOMMUNEN SOM BARNEHAGEMYNDIGHET

OSLO KOMMUNE

BYDEL SØNDRE NORDSTRAND

2017



Innholdsfortegnelse

1. Sammen drag	3
1.1 Tema og formål.....	3
1.2 Gjennomføring.....	3
1.3 Avdekkede regelverksbrudd	3
2. Om tilsynet med Bydel Søndre Nordstrand.....	5
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet	5
2.2 Tema for tilsynet.....	5
2.3 Om gjennomføringen av tilsynet.....	6
3. Bydel Søndre Nordstrand som barnehagemyndighet.....	7
3.1 Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger.....	7
3.2 Fylkesmannens konklusjon.....	24
4. Barnehagemyndigheten sin behandling av kravet til styrer	25
4.1 Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger.....	25
4.2 Fylkesmannens konklusjon.....	29
5. Frist for retting av regelverksbrudd	29



1. Sammendrag

1.1 Tema og formål

Tema for Fylkesmannens tilsyn med Oslo kommune bydel Søndre Nordstrand er kommunens plikt til å påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. lov 21. juni 2005 om barnehager (barnehageloven) §§ 8 og 16.

Rapporten omhandler regelverksbrudd som gjelder tilsynets tema og som er avdekket under tilsynet. Rapporten er derfor ingen fullstendig tilstandsvurdering av bydelen som barnehagemyndighet.

Det overordnede målet med våre tilsyn er å bidra til at barn får et godt barnehagetilbud både med tanke på omfang og kvalitet. Fylkesmannen jobber ut ifra det utgangspunkt at dagens barnehagelov er med å sikre dette. Den ønskede effekten av tilsyn er derfor at regelverket skal oppfylles i praksis (regelverksetterlevelse) – hver dag – på barnehageområdet.

Tilsynet er verdifullt når det på en effektiv måte fører til at regelverket følges i sektoren. I tillegg skal tilsynet bidra til å øke kommunenes evne til å tolke og etterleve regelverket uten direkte påvirkning fra oss, og generelt fremme kunnskap om regelverket hos ulike grupper i og utenfor sektoren.

1.2 Gjennomføring

Tilsynet ble åpnet gjennom brev av 3. mars 2017. Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på skriftlig dokumentasjon og opplysninger fra intervju.

Det ble gjennomført intervjuer den 30. mars. Fylkesmannen gjennomførte veiledningssamling for bydelene i Oslo kommune den 26. januar 2017. På denne samlingen ble kontrollspørsmålene vi undersøker i forbindelse med dette tilsynet gjennomgått. Representanter fra Bydel Søndre Nordstrand deltok på denne samlingen.

Forhåndsvarsel og foreløpig rapport ble sendt bydelen den 3. mai 2017. Fylkesmannen gjennomførte slutt møte 8. mai. Frist for kommunen til å uttale seg om innholdet i den foreløpige rapporten ble satt til 19. mai 2017.

Bydel Søndre Nordstrand innleverte kommentarer til innholdet i rapporten den 16. mai 2017.

1.3 Avdekkede regelverksbrudd

Følgende pålegg er aktuelt å vedta etter utløp av rettefristen i endelig tilsynsrapport:



1. Barnehagemyndigheten i Oslo kommune Bydel Søndre Nordstrand skal påse og sikre at barnehagene i bydelen drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven §§ 8 og 16.

Pålegget innebærer at:

- a) Barnehagemyndigheten skal ha tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven.
- b) Barnehagemyndigheten skal bruke den kunnskapen den har om barnehager til å vurdere behov for veiledning og tilsyn.
- c) Barnehagemyndigheten skal gjennomføre veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger.
- d) Barnehagemyndigheten skal vurdere og konkludere på om barnehageeier oppfyller lovkravene i barnehageloven.
- e) Barnehagemyndigheten skal formidle sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehageeier.
- f) Barnehagemyndigheten skal følge opp at bruddene på barnehageloven blir rettet.

2. Barnehagemyndigheten i Oslo kommune Bydel Søndre Nordstrand skal påse og sikre at barnehagene har en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse, jf. barnehageloven § 17 første og annet ledd, jf. barnehageloven §§ 8 og 16.

Pålegget innebærer at:

- a) Barnehagemyndigheten skal ha en oversikt over styrerressursen i barnehagene i bydelen.
- b) Barnehagemyndigheten skal foreta en konkret vurdering av styrerressursen i de barnehagene i bydelen som velger å samordne sine styrerressurser.
- c) Barnehagemyndigheten skal foreta en konkret vurdering av dimensjoneringen av styrerressursen.

1.4 Status på rapporten og veien videre

Denne tilsynsrapporten inneholder frist for retting av regelverksbrudd som er avdekket under tilsynet, jf. kommuneloven § 60d. Fristen er 15.september 2017.

Innen denne fristen skal bydelen gi tilbakemelding til Fylkesmannen om at de ulovlige forhold som er konstatert i denne rapporten er rettet. Bydelen skal da erklære at regelverksbruddet er rettet og kort gjøre rede for hvordan dette er gjort.

Dersom forholdet ikke rettes innen den fastsatte fristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som et enkeltvedtak og vil kunne påklages i henhold til forvaltningslovens regler for dette, jf. forvaltningsloven kapittel VI.



2. Om tilsynet med Bydel Søndre Nordstrand

2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet jf. barnehageloven § 9 første ledd. Fylkesmannens tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet er et lovlighetstilsyn jf. kommuneloven § 60 b.

Av Utdanningsdirektoratets instruks til fylkesmannen for 2017 fremgår det at fylkesmannen skal føre tilsyn med barnehageloven med tilhørende forskrifter etter gjeldende metodehåndbok, retningslinjer og omfangskrav.

Tilsyn og veiledning er embetets hovedoppgaver innenfor barnehageområdet. Disse virkemidlene skal samlet sett være med på å øke kvaliteten, kompetansen og regelverksetterlevelsen i barnehagene. Det er store lokale variasjoner i tilbudet som gis i barnehagen. Fylkesmannen skal derfor arbeide for at barn gis et likeverdig tilbud. Tema i tilsynet med Bydel Søndre Nordstrand inngår som en del av Fylkesmannens planlagte tilsynsvirksomhet i 2017.

Fylkesmannens tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet er offentlig myndighetsutøvelse og skjer i samsvar med forvaltningsrettens regler for dette. Tilsynet skal være preget av åpenhet, likebehandling, etterprøvbarhet og effektivitet.

I de tilfeller Fylkesmannen konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, betegnes dette som regelverksbrudd, uavhengig av om det er forvaltningsloven, barnehageloven eller forskrifter fastsatt i medhold av denne, som er brutt.

2.2 Tema for tilsynet

Tema for tilsynet er bydelens plikt til å påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven § 8, jf. § 16. Fylkesmannen vil vurdere hvordan barnehagemyndigheten bruker risikovurderinger, veiledning og tilsyn for å påse at barnehageeierne oppfyller lovens krav. Fylkesmannen vil særlig undersøke om barnehagemyndigheten påser at barnehagens pedagogiske og administrative ledelse er i samsvar med kravene som følger av barnehageloven § 17 første og annet ledd.

Det overordnede målet med tilsynsvirksomheten er å sikre at virksomheter som omfattes av barnehageloven drives etter barnehagelovens regler og ellers er forsvarlige. Tilsynet skal bidra til å sikre at barna får et godt barnehagetilbud med tanke på omfang og kvalitet. Fylkesmannens tilsyn skal bidra til økt kunnskap hos ulike grupper i og utenfor sektoren og tilrettelegge for forbedring.

Barnehagen skal legge et godt grunnlag for utvikling og læring for barna. Målet er en trygg barnehage der barna kan leke og lære. Videre skal tilsynet ivareta innbyggernes rettssikkerhet, og sikre at offentlige midler benyttes i tråd med formålet.



Fylkesmannen vil undersøke om bydelens tilsynsvirksomhet er i samsvar med forvaltningsloven og ulovfestet forvaltningsrett.

Rapporten omhandler de tema som er kontrollert under tilsynet, og gir derfor ingen fullstendig tilstandsvurdering av bydelen som barnehagemyndighet.

2.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Bydelen har blitt pålagt å legge frem dokumentasjon for Fylkesmannen med hjemmel i kommuneloven § 60 c.

I dette tilsynet er det først innhentet skriftlig dokumentasjon fra Bydel Søndre Nordstrand som grunnlag for å vurdere om barnehagemyndigheten oppfylder lovkravene som gjelder for tilsynets tema. Fylkesmannen vil bemerke at bydelens redegjørelse var ryddig og oversiktlig. Etter gjennomgang av dokumentene har Fylkesmannen gjennomført intervjuer i bydelen.

Følgende inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

- a) Bydelens organisasjonskart
- b) Oversikt over organiseringen på barnehageområdet
- c) Barnehagemyndighetens årsrapport for 2016
- d) Bydelens tilsynsplan for 2016 og 2017
- e) Tilsynsrapporter fra de fem siste varslede tilsyn på barnehageområdet
- f) Tilsynsrapport fra ett uanmeldt tilsyn i 2016
- g) Bydelens enkeltvedtak om pålegg om retting etter barnehageloven § 16
- h) Redegjørelse samt dokumentasjon for hvordan barnehagemyndigheten bruker veiledning og tilsyn som virkemiddel for å påse regelverksetterlevelse
- i) Oversikt over de barnehagene der styrerressursen er samordnet, samt barnehagemyndighetens vurdering av dette
- j) Rutiner for hvordan bydelen påser at barnehagens pedagogiske og administrative ledelse er i samsvar med kravene som følger av barnehageloven § 17 første og annet ledd, samt forskrift om pedagogisk bemanning § 2

Vi holdt intervjuer i bydelen den 30. mars med følgende personer:

- Anita Evensen, enhetsleder barnehager
- Marit Jonassen, spesialkonsulent, Enhet barnehager
- Heidi Helgesen, spesialkonsulent, Enhet barnehager
- Kristin Garlimo, styrer Blakkensvei og Lofsrud barnehager

Tilsynet innebærer at den innsendte dokumentasjonen og opplysninger fra intervjuene blir gjennomgått og vurdert opp mot lovkravene.



3. Bydel Søndre Nordstrand som barnehagemyndighet

Fylkesmannen har vurdert bydelens plikt til å påse regelverksetterlevelse, jf. vedlagte rettslige krav. Dersom vi konkluderer med at bydelen ikke oppfyller kravene som ligger i det enkelte spørsmål, er konklusjonen at bydelen ikke oppfyller sin forpliktelse til å påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven § 8, jf. § 16.

3.1 Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

3.1.1. Har barnehagemyndigheten oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven?

Oversikt over innebærer en overordnet kjennskap til eierpliktene som finnes i barnehageloven med forskrifter. For å oppfylle ansvaret om å påse regelverksetterlevelse i barnehagene, må barnehagemyndigheten ha oversikt over regelverket den veileder om og fører tilsyn med. Det er ikke nødvendig med detaljkunnskap om alle barnehageeiers plikter, eller at det foreligger en oversikt i et bestemt format.

Søndre Nordstrand sier i sin redegjørelse til Fylkesmannen at de benytter Oslostandard som utgangspunkt/veileder for tilsyn med barnehager. I Oslo standarden fremgår det at etterlevelse av følgende paragrafer i barnehageloven undersøkes årlig gjennom dokumenttilsyn: §§ 2, 4, 14a, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22 og 23. Barnehagemyndigheten sier på intervju at en av fordelene med Oslostandard er at den er en «året rundt kalender» som er til god hjelp i arbeidet med å ha oversikt over de plikter barnehageeier har etter barnehageloven.

Det er Fylkesmannens vurdering at barnehagemyndigheten har oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven.

3.1.2. Har barnehagemyndigheten tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven?

Tilstrekkelig kunnskap betyr å 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 dere 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. (jf. § 8).

I den skriftlige redegjørelsen til Fylkesmannen skriver barnehagemyndigheten: «Vi får flere henvendelser fra styrere og eiere av barnehager som ønsker råd og veiledning blant annet når det gjelder bestemmelsene om dispensasjon, godkjenning, spesialpedagogisk hjelp, opptak og politiattest.» «Iblant avdekker vi også gjennom årsmeldinger, tilsyn, tilbakemelding fra foreldre, tilbakemeldinger fra eksterne instanser eller annet at det er behov for en gjennomgang av bestemte



lovbestemmelser for flere styrere og eiere.» Disse opplysningene bekreftes på intervju. Andre kilder som barnehagemyndigheten benytter til innhenting av informasjon, er plandokumenter, ukentlige møter i avdelingen med pedagogisk fagsenter, brukerundersøkelser, foreldreklager, gjennomtrekk av barn, sykefravær og turnover i personalet. Veiledning er et viktig virkemiddel for barnehagemyndigheten, i tillegg til skriftlige og stedlige tilsyn.

I intervjuene kommer det frem at barnehagemyndigheten har faste arenaer for veiledning/møtevirksomhet med de kommunale barnehagene. For de ikke-kommunale barnehagene har barnehagemyndigheten samlinger med faste temaer som følger av Oslo standarden for tilsyn, eksempelvis samordnet opptak og rutiner for spesialpedagogisk hjelp ble nevnt. Barnehagemyndigheten sier at de ikke-kommunale barnehagene trenger mer systematisk oppfølging fra dem. I sin tilbakemelding på den foreløpige rapporten har barnehagemyndigheten presisert at behov for mer systematisk oppfølging av de ikke-kommunale barnehagene, bare gjelder for det årlige hovedopptaket av barn, og ikke andre forhold.

Det kom også frem på intervjuene at barnehagemyndigheten ikke har utarbeidet en skriftlig oversikt over de henvendelser de får. De skal starte med det fordi de ser at det er viktig for å påse regel etterlevelse i alle bydelens barnehager. Per i dag er det kun bekymringsmeldinger som loggføres skriftlig.

I den foreløpige tilsynsrapporten kom vi frem til at det synes som om barnehagemyndigheten i Søndre Nordstrand har mange kilder til hvordan regelverket etterlevelsen i den enkelte barnehagen er. Vi er imidlertid av den oppfatning at når barnehagemyndigheten ikke systematisk innhenter informasjon om barnehagenes praksis, er det vanskelig for barnehagemyndigheten å inneha nok og egnet kunnskap om hvordan barnehageeier ivaretar sine plikter.

I tilbakemelding på den foreløpige tilsynsrapporten skriver barnehagemyndigheten at: *«...det systematisk innhentes informasjon om barnehagenes praksis, og at den har tilstrekkelig god kunnskap om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven. Barnehagemyndigheten er av den oppfatning at faktum som ligger til grunn for Fylkesmannens vurdering og konklusjon her er ufullstendig.»* Eksempler som er gitt, i tillegg til det som tidligere er fremkommet på intervju, er at de månedlig gjennomgår blant annet sykefraværstatistikk og plassering av barn/oversikt over graden av stabilitet i barnegruppene.

Vi er enige i at barnehagemyndigheten innhenter mye informasjon om barnehagenes praksis. Vi kan derimot ikke se på hvilken måte barnehagemyndigheten kan bruke denne kunnskapen om blant annet sykefraværstatistikk, for å vurdere nødvendige tiltak for å påse regelverksetterlevelse av eierplikter etter barnehageloven.

Barnehagemyndigheten bekrefter i sin tilbakemelding på foreløpig rapport at *«telefonhenvendelser fra styrere og barnehageeiere som vil ha råd eller veiledning vedrørende konkrete bestemmelser i barnehageloven ikke var skriftliggjort eller systematisert»*. Det står videre at de innhenter og skriftliggjør opplysninger gjennom ulike tilsyn, møter og henvendelser, men Fylkesmannen har ikke mottatt eksempler på



slik dokumentasjon. Vår vurdering er at dette er eksempler på relevante kilder for å sikre regelverksetterlevelse, og vi ser derfor positivt på at barnehagemyndigheten i bydel Søndre Nordstrand i etterkant av intervjuene med Fylkesmannen har utarbeidet et system for loggføring av telefonhenvendelser for å få tilstrekkelig kunnskap om hvordan barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven.

Selv om barnehagemyndigheten i sin tilbakemelding skriver at de har systematisert og skriftliggjort ovennevnte kilder og at de fremover skal loggføre henvendelsene de får, så endrer ikke det vår konklusjon. Som nevnt ovenfor har ikke Fylkesmannen mottatt eksempler på skriftliggjøring av denne type kunnskap, og i denne tilsynsrapporten vurderer vi barnehagemyndighetens praksis på tidspunktet for tilsynet.

Det er Fylkesmannens vurdering at barnehagemyndigheten ikke har tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven.

3.1.3. Bruker barnehagemyndigheten denne kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn?

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. Barnehagemyndigheten må gjennomføre veiledning og tilsyn på en slik måte at dere bidrar til økt regelverksetterlevelse i barnehagen. Dersom barnehagemyndigheten ikke bruker virkemidlene i tråd med sine funn, oppfyller dere ikke deres plikt til å påse regelverksetterlevelse.

Kartlegging av risiko for brudd på barnehageloven

Barnehagemyndigheten sier noe om dette i sin årlige egenerklæring til byrådsavdelingen for kunnskap og utdanning. I punkt 6 om tilsyn svarer barnehagemyndigheten *Nei* på spørsmålet om det er utarbeidet tilsynsplan basert på risikoanalyse. De skriver: «*Det utarbeides ny tilsynsplan for 2017 der årshjul for dokumenttilsyn vil inngå.*» Videre står det at dette skal gjøres innen utgangen av mars 2017. På intervju ble det bekreftet at dette er utsatt til etter vårens opptak.

I tilbakemelding på foreløpig rapport skriver barnehagemyndigheten at de burde svart *Ja* på spørsmålet om det er utarbeidet tilsynsplan basert på risikoanalyse. Dette begrunnes med at det er utarbeidet en tilsynsplan for perioden 2016 – 2018, men de svarte nei fordi de ønsket å forbedre den ytterligere. Videre står det: «*I disse dager vil vi blant annet bruke et risikoanalyseverktøy vi har fått fra en annen bydel for å vurdere hvilke barnehager vi skal føre stedlig tilsyn med. På bakgrunn av risikovurderinger er det besluttet at barnehagemyndigheten skal gjennomføre dokumenttilsyn med alle barnehagene i bydelen i forhold til barnehagelovens §§ 17 og 18 i september 2017. Dette er nedfelt i tilsynsplanen.*»



Tilsynsplanen for perioden 2016 – 2018 har Fylkesmannen fått tilsendt, men vi kan ikke se å ha mottatt den risikoanalysen som ligger til grunn for det ovennevnte skriftlige tilsynet på §§ 17 og 18 i barnehageloven.

Fylkesmannen opprettholder derfor samme konklusjon som stod i den foreløpige rapporten: Når barnehagemyndigheten ikke har utarbeidet en tilsynsplan basert på risikoanalyse, og når det i forrige punkt kommer frem at bydelen ikke har tilstrekkelig kunnskap om risiko for brudd på eierpliktene, tilsier dette etter vår vurdering at barnehagemyndigheten ikke kartlegger risiko for brudd på barnehageloven.

Valg av virkemiddel for å påse regeletterlevelse

I barnehagemyndigheten sin redegjørelse for hvordan de bruker veiledning og tilsyn som et virkemiddel for å påse regelverksetterlevelse i den enkelte barnehage, fremkommer det at de benytter mye veiledning fordi det har hatt en positiv effekt. Dette bekreftes på intervju og det er gitt konkrete eksempler i redegjørelsen, blant annet knyttet til bestemmelsen om dispensasjoner fra utdanningskravet for pedagogisk leder.

I den skriftlige redegjørelsen er det begrunnet hvorfor barnehageloven §§ 2 og 19 ble prioritert som tema for skriftlig tilsyn år 2016. Videre står det at noen tilsyn etter barnehagemyndighetens vurdering alltid vil måtte gjennomføres, og at de har som mål at grundig risikovurdering skal ligge til grunn når tilsynsobjekter velges. På intervju ble barnehagemyndigheten spurt om i hvilke tilfeller de åpner tilsyn, og det ble nevnt relevante eksempler på det. Fylkesmannen har fått bekreftet at det ikke er gjennomført stedlig tilsyn i barnehagene i Søndre Nordstrand siden første halvår 2016.

I den foreløpige rapporten ga dette etter vår mening uttrykk for at barnehagemyndigheten ikke alltid foretar en vurdering ved valg av hvilket virkemiddel som er egnet til å påse regelverksetterlevelse.

I tilbakemelding på den foreløpige rapporten bekrefter barnehagemyndigheten at de siden sommeren 2016 har prioritert å gi veiledning, og å følge opp de barnehagene som ikke hadde lukket avvik gitt i tidligere stedlige tilsyn. Videre står det:
«Barnehagemyndigheten ønsker å forsikre Fylkesmannen om at det hadde blitt gjennomført stedlige tilsyn dersom risikovurderinger eller annet hadde avdekket at det var behov for det.»

Fylkesmannen vurderer ikke tilsynsomfanget. Kontrollspørsmålet er om barnehagemyndigheten foretar risikovurderinger ut fra den kunnskapen de har om barnehagene, til å velge tilsynsobjekt og tema for veiledning og/eller tilsyn. Vi har under kontrollspørsmål tre konkludert med at barnehagemyndigheten i Søndre Nordstrand ikke har tilstrekkelig kunnskap om hvordan barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven. Videre har Fylkesmannen fått bekreftet at risikoen for regelverksbrudd ikke er kartlagt. Etter vårt syn følger det av dette at de ikke bruker den kunnskapen de har til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og/eller tilsyn.



Det er Fylkesmannens vurdering at barnehagemyndigheten ikke bruker denne kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn.

3.1.4. Gjennomfører barnehagemyndigheten veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger?

For at barnehagemyndigheten skal gjennomføre veiledning og tilsyn i tråd med egne risikovurderinger, må den ha tilstrekkelig kunnskap om barnehagene, og på bakgrunn av kunnskapen vurdere behovet for veiledning og tilsyn. På denne måten vil den få et bilde av hvor regelverksetterlevelsen eventuelt er mangelfull. Det vil si at barnehagemyndigheten har foretatt en risikovurdering. På bakgrunn av denne informasjonen, må barnehagemyndigheten bruke dens 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.

Under kontrollspørsmål tre ble det konkludert med at Søndre Nordstrand ikke bruker sin kunnskap om barnehagene til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn. I dette spørsmålet skal det vurderes hvorvidt kommunen gjennomfører veiledning og tilsyn i tråd med en slik vurdering.

I den foreløpige rapporten ble det vist til bydel Søndre Nordstrand sin egenerklæring til byrådsavdelingen for kunnskap og utdanning der det står om barnehagemyndighetens tilsyn i punkt 6. På spørsmålet om det er gjennomført tilsynsbesøk i tråd med tilsynsplanen, svarer barnehagemyndigheten *nei*. Bydelen skriver: «Første halvår 2016 ble benyttet til oppfølging av tilsyn gjennomført i november og desember 2015. Det ble også gjennomført dokumenttilsyn. Siste halvår 2016 hadde avdelingen redusert bemanning. Det ble derfor ikke gjennomført tilsyn med barnehagene i denne perioden.»

I tilbakemelding på foreløpig rapport ber bydel Søndre Nordstrand om at Fylkesmannen vurderer de opplysninger barnehagemyndigheten har gitt under punktene 3.1.2 og 3.1.3 fordi de mener å ha gitt en beskrivelse av hvordan denne kunnskapen brukes til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn.

Ettersom Fylkesmannen har kommet frem til *nei* på kontrollspørsmål tre, kan kommunen vanskelig oppfylle kravet som følger av dette kontrollspørsmålet.

Vi mener fortsatt at det som stod i den foreløpige rapporten underbygger at barnehagemyndigheten ikke gjennomfører veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger.

Det er Fylkesmannens vurdering at barnehagemyndigheten ikke gjennomfører veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger.



3.1.5. Er barnehagemyndighetens veiledning basert på riktig forståelse av barnehageloven?

For å gjennomføre veiledning, må barnehagemyndigheten vite hvilke rettslige krav regelverket stiller til barnehageeier. Det rettslige kravet følger ikke alltid direkte av lovteksten. For å finne frem til det rettslige kravet, må barnehagemyndigheten klargjøre hva regelverket faktisk krever av barnehageeier.

I den innsendte redegjørelsen av hvordan barnehagemyndigheten bruker veiledning som et virkemiddel for å påse regelverksetterlevelse i den enkelte barnehage, gis det flere eksempler. Vi har også fått innsendt referater fra veiledningsmøter som viser at det er gjennomført veiledning for både kommunale og ikke-kommunale barnehager. Barnehageloven §§ 12, 18 tredje ledd, 19 og 22 er eksempler på tema fra veiledningsmøtene.

I mai 2015 ble det gitt informasjon til de private barnehagene om bydelens saksgang vedrørende spesialpedagogisk hjelp. I lov om barnehager kapittel V A står det følgende i merknader fra Prop. 103 L (2015-16) til § 19 a: «Når foreldrene ber om spesialpedagogisk hjelp for sitt barn, må kommunen sørge for at PP-tjenesten utarbeider en sakkyndig vurdering, og at det deretter fattes et vedtak.» I referatet fra barnehagemyndighetens veiledningsmøte med de private barnehagene står det: «Hvis PPT anbefaler at det sendes søknad om spesialpedagogisk hjelp, skal barnehagen sende dette til...». Siden dette kan indikere at barnehagemyndigheten ikke har riktig lovforståelse, tok vi opp dette på intervju. Her fikk vi bekreftet at barnehageloven § 19 a ble fulgt. Når foreldrene ber om spesialpedagogisk hjelp for sitt barn, sørger bydelen for at PP-tjenesten utarbeider en sakkyndig vurdering, og at det deretter fattes et vedtak. Veiledningen som ble gitt på møte med de private barnehagene omhandlet kun rutinene dersom barnehagen anså at barn kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp.

Utover dette viser etter vårt syn både den skriftlige redegjørelsen, eksemplene og møtereferatene at barnehagemyndigheten i Søndre Nordstrand vet hvilke rettslige krav regelverket stiller til barnehageeier.

Det er Fylkesmannens vurdering at barnehagemyndighetens veiledning er basert på en riktig forståelse av barnehageloven.

3.1.6. Er barnehagemyndighetens tilsyn basert på riktig forståelse av barnehageloven?

For å gjennomføre tilsyn, må barnehagemyndigheten vite hvilke rettslige krav regelverket stiller til barnehageeier. Det rettslige kravet følger ikke alltid direkte av lovteksten. For å finne frem til det rettslige kravet, må barnehagemyndigheten klargjøre hva regelverket faktisk krever av barnehageeier.



I dette kontrollspørsmålet skal det kun vurderes hvorvidt barnehagemyndigheten har en riktig forståelse av barnehageloven. Det foreligger tilsynsrapporter fra fem skriftlige tilsyn og ett uanmeldt stedlig tilsyn med bydelens barnehager for perioden februar til mai 2016. Dette er de seneste tilsynene som er gjennomført av barnehagemyndigheten i Søndre Nordstrand.

Fylkesmannen har sett på bydelens lovforståelse av enkeltbestemmelser i barnehageloven på bakgrunn av de tilsynsrapporter vi har fått tilsendt. Fylkesmannen har dermed ikke en fullstendig oversikt over alle sider av bydelens forståelse av barnehageloven. Av de innsendte tilsynsrapportene er det barnehageloven § 2 og forskrift om familiebarnehager §§ 1 og 5, som er vurdert under kontrollspørsmål 6.

Barnehagemyndighetens forståelse av barnehageloven § 2 – Barnehagens innhold

Det ble gjennomført skriftlig tilsyn i alle bydelens barnehager i 2016. Barnehagene er bedt om å oversende sine årsplaner og godkjent referat fra barnehagens samarbeidsutvalg der årsplanen ble fastsatt. Tilsynsrapportene viser at etterlevelse av barnehageloven § 2 er vurdert på bakgrunn av om barnehagens årsplan oppfyller kravet i rammeplanen punkt 4.1. Barnehagemyndigheten har punktvis konkretisert hva de har lagt til grunn for å vurdere regelverksetterlevelse:

- Konkretisering av barnehagens arbeid med omsorg, danning, lek og læring
- Konkretisering av barnehagens arbeid med å legge til rette for barns medvirkning
- Plan for hvordan innhold skal følges opp, dokumenteres og vurderes
- Plan for overgang fra barnehage til skole

Når barnehagemyndigheten konkluderer med at lovkravet er ivaretatt, viser de til hvilken dokumentasjon som er vurdert. I tilsynsrapporten med Søndre Dal gård er konklusjonen at barnehagen ikke oppfyller kravet i Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Dette er begrunnet med at «*barnehagens årsplan mangler informasjon om områdene beskrevet i Rammeplanen, punkt 4.1.*» og det vises her til de ovennevnte fire strekpunktene som barnehagemyndigheten har lagt til grunn for å vurdere regelverksetterlevelse.

Det er vår oppfatning at barnehagemyndigheten legger til grunn en riktig forståelse av barnehageloven § 2.

Barnehagemyndighetens forståelse av barnehageloven § 11

Barnehagemyndigheten har i et uanmeldt stedlig tilsyn med SN familiebarnehage kontrollert om forskrift om familiebarnehager §§ 1 og 5 om pedagogisk bemanning og veiledning, etterleves. Forskriften stiller krav om at assistentene i familiebarnehagen skal motta veiledning av en barnehagelærer.

Tilsynet som ble foretatt den 19.05.2016 var todelt. I tillegg til etterlevelse av forskrift om familiebarnehager §§ 1 og 5, var tilsynet 19. mai 2016 også en oppfølging av et stedlig tilsyn foretatt av barnehagemyndigheten 27.10.2015. Denne siste delen av tilsynet har ikke Fylkesmannen vurdert her.



Bakgrunnen for tilsynet var at barnehagemyndigheten hadde fått kjennskap til at barnehagelæreren som var tilsatt som pedagogisk veileder, hadde sluttet i februar 2016. På tilsynet ble det bekreftet at veileder hadde sluttet 28.02.2016, og at ny barnehagelærer var tilsatt som veileder fra 30.05.2016. Opplysninger om begge disse arbeidsforholdene har barnehagemyndigheten i tilsynsrapporten bekreftet at de har mottatt skriftlig.

På tilsynet etterspurte de arbeidskontrakt for veileder ansatt i perioden 01.03.2016 – 29.05.2016. Det ble ikke fremlagt slik kontrakt, og barnehagen ble gitt en ukes frist for å sende inn dokumentasjonen. Barnehagemyndigheten mottok ikke denne innen fristen, og avsluttet tilsynet med en merknad om fremtidige forventninger.

Etter vår vurdering viser dette at barnehagemyndigheten legger til grunn en riktig forståelse av forskriften §§ 1 og 5, hjemlet i barnehageloven § 11, når de konkluderer med at det var regelverksbrudd i SN familiebarnehage i perioden 01.03.2016 – 29.05.2016.

Det er Fylkesmannens vurdering at barnehagemyndighetens tilsyn er basert på riktig forståelse av barnehageloven.

3.1.7. Innhenter barnehagemyndigheten informasjon i tilsyn som gjør at den kan ta stilling til om barnehageeier oppfyller barnehageloven?

Barnehagemyndigheten må ha nok og egnet informasjon om barnehagens praksis til å kunne vurdere og konkludere på om barnehageeier oppfyller eierpliktene i barnehageloven med forskrifter. Det følger av forvaltningslovens saksbehandlingsregler at barnehagemyndigheten må opplyse saken så godt som mulig før dere fatter vedtak. Aktuelle informasjonskilder for barnehagemyndigheten kan være intervju, befaring og dokumenter innhentet fra barnehageeieren.

I varsel om skriftlig tilsyn ba barnehagemyndigheten om referat fra den enkelte barnehages samarbeidsutvalg for å sjekke om årsplan 2016 var fastsatt iht. barnehageloven § 2 niende ledd. I tilsynsrapporten fra Søndre Dal Gård barnehage fremkommer det at lovkravet ikke er ivarettatt, fordi det ikke fremgår av referatet fra barnehagens samarbeidsutvalg at årsplan for 2016 er fastsatt.

Som omtalt under kontrollspørsmål seks, har barnehagemyndigheten konkludert med at det var regelverksbrudd i SN familiebarnehage fordi eier ikke kunne fremlegge arbeidskontrakt for veileder i perioden 01.03.2016 – 29.05.2016.

Barnehagemyndigheten har i tilsynsrapporten bekreftet at de har mottatt dokumentasjon på at pedagogisk veileder var tilsatt både før og etter denne perioden.

Etter vår vurdering viser dette at barnehagemyndigheten har innhentet informasjon i sine tilsyn som gjør at de kan ta stilling til om barnehageeier oppfyller barnehageloven.



Det er Fylkesmannens vurdering at barnehagemyndigheten innhenter nok informasjon i tilsynet som gjør at den kan ta stilling til om barnehageeier oppfyller barnehageloven.

3.1.8. Vurderer og konkluderer barnehagemyndigheten på om barnehageeier oppfyller lovkravene i barnehageloven?

For å påse regelverksetterlevelse, må barnehagemyndigheten vurdere og konkludere på om praksis er i tråd med regelverket eller ikke innenfor temaene i tilsynet. For å kunne konkludere, må barnehagemyndigheten vurdere barnehagens praksis opp mot de aktuelle kravene i loven.

Det er barnehageloven § 2 som har vært tema på de skriftlige tilsyn som vi har mottatt rapporter fra. Som omtalt under kontrollspørsmål 6, er etterlevelse av § 2 vurdert på bakgrunn av om barnehagens årsplan oppfyller kravet i rammeplanen punkt 4.1.

I fire av de fem fremlagte tilsynsrapportene fremkommer det i barnehagemyndighetens konklusjon at lovkravene er ivaretatt. Videre står det at den dokumentasjonen som er vurdert, er barnehagens årsplan.

Fylkesmannen har i den foreløpige rapporten skrevet at vi ikke kan se at barnehagemyndigheten har foretatt vurderinger. På spørsmålet om barnehagens årsplan oppfyller kravet i forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, punkt 4.1, skriver barnehagemyndigheten: «Bydelen fant ingen forhold som det er nødvendig å følge opp, og avslutter med dette dokumenttilsynet.»

I tilsynsrapporten for Søndre Dal Gård barnehage, konkluderer barnehagemyndigheten slik i avvik 2: «Barnehagens årsplan oppfyller ikke kravet i Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver til innhold og oppgaver til innhold i årsplanen.» Begrunnelsen er: «Barnehagens årsplan mangler informasjon om områdene beskrevet i Rammeplanen, punkt 4.1» Videre står det at det er barnehagens årsplan som er vurdert, og at årsplanen må inneholde de fire konkrete punktene som er nevnt under kontrollspørsmål 6.

I den endelige tilsynsrapporten for Søndre Dal Gård barnehage står det noe om hva som er vurdert, men vi kan ikke se hvordan barnehagemyndigheten har vurdert at barnehagens årsplan ikke er i tråd med kravene i rammeplanens punkt 4.1.

I tilbakemelding på Fylkesmannens foreløpige rapport skriver barnehagemyndigheten følgende når det gjelder krav til innhold i årsplanen knyttet til rammeplanens punkt 4.1: «I begrunnelsen som følger konklusjonen, står det at årsplanen inneholder informasjon om alle de fire områdene, eller at den ikke gjør det. Dersom barnehagens årsplan hadde manglet informasjon om noen av områdene, ville det i rapportene blitt opplyst om hvilke områder årsplanen manglet informasjon om.» Videre står det at barnehagemyndigheten oppgir «hvilke lovkrav som gjelder, hvilke dokumenter som er vurdert, og hvilken konklusjon barnehagemyndigheten har kommet til. Det gis videre



en begrunnelse for konklusjonen. Barnehagemyndigheten mener at det i denne begrunnelsen framkommer hvilke vurderinger barnehagemyndigheten har gjort.»

Som vi skrev i den foreløpige rapporten så er vi enige i at barnehagemyndigheten viser til faktum og konkluderer. Det er fortsatt vår oppfatning at det mangler informasjon om hvilke vurderinger barnehagemyndigheten har gjort før den konkluderer på om barnehageeier oppfyller lovkravene. Som eksempel på dette viser vi til tilsynsrapporten for Blakkens vei barnehage. Ett av de fire områdene som barnehagemyndigheten mener at årsplanen må inneholde for å oppfylle kravene i rammeplanens punkt 4.1. er «konkretisering av barnehagens arbeid med å legge til rette for barns medvirkning». I sin avslutning av dokumenttilsynet skriver barnehagemyndigheten at de har vurdert barnehagens årsplan, at de ikke fant noen forhold som det er nødvendig å følge opp og konkluderer med at lovkrav er ivaretatt.

Det nevnte området fra rammeplanen er hjemlet i barnehageloven § 3 Barns rett til medvirkning. Etter vår oppfatning har ikke barnehagemyndigheten gitt noen informasjon om hvordan dette lovkravet er vurdert. De sier i sin tilbakemelding til oss at de har vurdert dokumentasjonen, men vi kan ikke se at den vurderingen som er lagt til grunn, er formidlet til eier.

Vi mener at barnehagemyndigheten må konkretisere hva den ser etter under dette punktet i årsplanen for å påse regelverksetterlevelse og for å konkludere med at lovkravene er ivaretatt. Etter Fylkesmannens oppfatning innebærer det å kontrollere om barnehagens årsplan inneholder en konkretisering av barnehagens arbeid med å legge til rette for barns medvirkning, ikke det samme som å vurdere om lovkravet i barnehageloven § 3 er ivaretatt.

Det er Fylkesmannens vurdering at barnehagemyndigheten ikke vurderer og konkluderer på om barnehageeier oppfyller lovkravene i barnehageloven.

3.1.9. Formidler barnehagemyndigheten sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehageeier?

Barnehagen har gjennom det ulovfestede prinsippet om god forvaltningsskikk krav på å få vite hvilke vurderinger som er gjort i tilsynet, og hvilken konklusjon kommunen har falt ned på. Dette må gjøres skriftlig. Videre tilsier kommunens plikt til å påse regelverksetterlevelse at vurderinger og konklusjoner om eventuelle lovbrudd formidles skriftlig til barnehagene, for å sikre at lovbrudd faktisk blir rettet.

Barnehagemyndigheten må formidle sine vurderinger og konklusjoner fra tilsynet skriftlig til barnehageeieren, uavhengig av om det er avdekket brudd på regelverket i tilsynet eller ikke.

Der barnehagemyndigheten har avdekket brudd på regelverket, vil det være vanskelig for barnehageeier å endre sin praksis uten at den får vurderingene og konklusjonene fra tilsynet skriftlig.



Der barnehagemyndigheten ikke har avdekket brudd på regelverket, tilsier likevel de ulovfestede prinsippene om forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk at barnehageeier har krav på å få vite hvilke vurderinger som er gjort i tilsynet, og hvilken konklusjon barnehagemyndigheten har falt ned på.

Fylkesmannen skrev i den foreløpige rapporten at ettersom kommunen ikke vurderer og konkluderer i tilstrekkelig grad, jf. kontrollspørsmål 8, vil dette heller ikke være formidlet skriftlig til tilsynsobjektet.

Barnehagemyndigheten skriver i sin tilbakemelding på foreløpig rapport at de mener at det vurderes og konkluderes på om barnehageeier oppfyller lovkravene i barnehageloven, og at vurderingene og konklusjonene formidles skriftlig til barnehageeier i tilsynsrapportene. For øvrig viser de til sine kommentarer som i korthet er gjengitt under kontrollspørsmål 8.

Som tidligere nevnt avslutter barnehagemyndigheten i bydel Søndre Nordstrand tilsynet i Blakkens vei barnehage med å vise til at de har vurdert barnehagens årsplan, at de ikke fant noen forhold som det er nødvendig å følge opp og konkluderer med at lovkrav er ivaretatt. Vi kan ikke se at eier av denne barnehagen har fått skriftlig tilbakemelding på den vurderingen som barnehagemyndigheten har gjort, ut fra årsplanen der barnehagen skal konkretisere sitt arbeid med å legge til rette for barns medvirkning i henhold til kravene i barnehageloven § 3.

Det er fortsatt Fylkesmannens vurdering at bydel Søndre Nordstrand ikke i tilstrekkelig grad formidler vurderinger og konklusjoner i tilsynet skriftlig til tilsynsobjektet.

Det er Fylkesmannens vurdering at barnehagemyndigheten ikke formidler sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehageeier.

3.1.10. Gir barnehagemyndigheten pålegg om retting bare i tilfeller der den har konkludert med at et forhold er ulovlig eller uforsvarlig?

For at tilsyn som virkemiddel skal ha det resultat at kommunen påser regelverksetterlevelse, må barnehagen korrigere aktuelle lovbrudd. Pålegg om retting er et enkeltvedtak. Enkeltvedtak er en avgjørelse som fastsetter barnehageeiers rettigheter eller plikter, og må følge reglene i forvaltningsloven. Barnehagemyndigheten kan ikke gi pålegg om retting i andre tilfeller enn der dere har funnet at et forhold er i strid med barnehageloven med forskrifter, eller er uforsvarlig.

I rapporten fra tilsynet med SN familiebarnehage er det konkludert med at eier ikke oppfylte kravet i Forskrift om familiebarnehager § 5 om pedagogisk veiledning i perioden 01.03.2016 – 29.05.2016. Barnehagemyndigheten foretok et uanmeldt stedlig tilsyn 19.05.2016 og skriver i avslutningen av tilsynet: «*Fra og med 30.05.2016 er kravet ivaretatt, og avviket er lukket fra samme dato.*» Det er ikke gitt pålegg om retting, men barnehagemyndigheten har i sin foreløpige rapport skrevet noe om fremtidige forventninger for å unngå nye brudd på forskriften.



Etter det skriftlige tilsynet med Søndre Dal Gård barnehage ble det konkludert med at eier ikke oppfylte kravene i barnehageloven § 2 og det ble gitt pålegg om retting.

I de øvrige tilsynsrapportene som Fylkesmannen har mottatt, er det konkludert med at lovkravene er oppfylt og det er ikke gitt pålegg om retting.

Eksemplene viser at vedtak med pålegg om retting kun er fattet etter at barnehagemyndigheten har konkludert med at det foreligger brudd på lov eller forskrift.

Det er Fylkesmannens vurdering at barnehagemyndigheten gir pålegg om retting bare i tilfeller der den har konkludert med at et forhold er ulovlig eller uforsvarlig.

3.1.11. Gir barnehagemyndigheten en frist for retting i sine pålegg om retting til barnehageeier?

Frist for retting betyr at barnehagemyndigheten må gi barnehageeier en frist for å rette opp brudd på regelverket som ble avdekket i tilsynet. Fristen må tilpasses bruddets type og omfang. Fristen skal ikke være lengre enn det som er nødvendig for at barnehageeier skal kunne rette regelverksbruddet.

I de tilsynsrapportene som fylkesmannen har mottatt fra bydel Søndre Nordstrand, er det kun i rapporten fra det skriftlige tilsynet med Søndre Dal Gård barnehage det er fattet vedtak om pålegg om retting av forhold knyttet til barnehageloven § 2. Rapporten er datert 04.04.2016 og frist for å lukke avviket er 03.05.2016.

Vi ser at barnehagemyndigheten har gitt en frist, og etter vårt syn er fristen i denne rapporten tilpasset regelverksbruddets type og art.

Det er Fylkesmannens vurdering at barnehagemyndigheten gir eier en frist for retting i sine pålegg om retting til barnehageeier.

3.1.12. Følger barnehagemyndigheten opp at bruddene på barnehageloven har blitt rettet?

Barnehagemyndigheten kan ikke avslutte tilsynet før barnehageeier har sannsynliggjort at brudd på regelverket er rettet.

Barnehageloven legger opp til at barnehagemyndigheten har en valgfrihet knyttet til bruk av pålegg når den har avdekket ulovlige forhold i barnehagen. Barnehagemyndigheten har derimot ikke en valgfrihet knyttet til at barnehageeier faktisk må rette det ulovlige forholdet. For å oppnå dette, må barnehagemyndigheten benytte pålegg eller veiledning.

Dersom barnehagemyndigheten har valgt å benytte pålegg om retting, må barnehagemyndigheten følge forvaltningslovens bestemmelser og utforme vedtaket skriftlig.



Hvis barnehagemyndigheten i stedet har valgt å bruke veiledning, er det ikke et krav til skriftliggjøring. Barnehagemyndigheten må likevel sannsynliggjøre at eventuelle brudd på regelverket faktisk blir fulgt opp. Barnehagemyndigheten kan ikke avslutte tilsynet før barnehageeier har sannsynliggjort at brudd på regelverket er rettet.

Barnehagemyndigheten i bydel Søndre Nordstrand skriver om dette i sin egenerklæring for 2016 til byrådsavdelingen for kunnskap og utdanning: «Ved avvik gis pålegg om retting, og barnehagen må dokumentere hvordan pålegget er etterkommet, før tilsyn avsluttes.»

I tilsynet med Søndre Dal Gård barnehage ble det avdekket at kravene i lov og forskrift ikke er oppfylt. Dette er nærmere omtalt under kontrollspørsmål 10. I den endelige tilsynsrapporten ble det gitt pålegg om retting. Barnehagemyndigheten skriver 23.05.2016 i avslutning av tilsynet: «Bydelen mottok 10.05.2016 en beskrivelse fra barnehagen som viser hvordan pålegget er etterkommet. Bydelen legger til grunn at lovbruddene i tilsynsrapporten er rettet, og avslutter med dette dokumenttilsynet.»

Det stedlige tilsynet med SN familiebarnehage 19. mai 2016, som er nærmere omtalt under kontrollspørsmål 6, var også en oppfølging av vedtak etter stedlig tilsyn utført av barnehagemyndigheten 27. oktober 2015. På det uanmeldte tilsynet i mai 2016 har de skriftlig bedt om innsyn i frammøtelister for barn og ansatte fra og med januar 2016, samt dokumentasjon på innbetalt oppholdsavgift per barn per måned for perioden 01.01.2016 - 31.05.2016. Barnehagemyndigheten kopierte under tilsynet frammøtelister for barn på avdeling 1 og 2 for ønsket periode. Barnehageeier ble på tilsynet i mai gitt en ukes frist for å sende barnehagemyndigheten dokumentasjon på innbetalt oppholdsavgift per barn per måned for perioden januar - mai 2016.

I den foreløpige tilsynsrapporten med SN familiebarnehage, fremkommer det at barnehagemyndigheten ikke har mottatt dokumentasjonen fra barnehagen innen fristen 26. mai 2016. I konklusjonen ber de igjen om å få tilsendt dette og ny frist settes til 13. juni 2016. I tillegg står det i konklusjonen: «Barnehagemyndigheten vil vurdere frammøtelister og dokumentasjon på innbetalt oppholdsavgift som egen sak, når etterspurt dokumentasjon foreligger. Rapport oversendes barnehagen når saken er ferdigbehandlet.» Tilsynet avsluttes 23. desember 2016. Her skriver barnehagemyndigheten følgende: «Oppfølging av vedtak etter stedlig tilsyn 27.10.2015: Barnehagemyndigheten ba om å få tilsendt dokumentasjon på innbetalt oppholdsavgift innen 13.06.2016. Vi mottok manglende dokumentasjon på innbetalt oppholdsavgift for mai måned for de siste fire barna først 19.12.2016, og avviket er lukket fra samme dato. Bydelen avslutter med dette tilsynet, og takker for et godt samarbeid gjennom tilsynet.»

Fylkesmannen skriver i den foreløpige rapporten at etter vår vurdering er det uanmeldte tilsynet og innhenting av dokumentasjonen et uttrykk for at barnehagemyndigheten har vurdert risikoen for regelverksbrudd. Det inntreer en tilsynsplikt når barnehagemyndigheten avdekker mulige brudd på barnehageloven. Vi



mener ut fra dette at barnehagemyndigheten ikke kan vente et halvt år på å få tilsendt den dokumentasjonen de etterspør i sin foreløpige tilsynsrapport.

I sin tilbakemelding på Fylkesmannens foreløpige rapport skriver barnehagemyndigheten: «Til tross for at det tok uvanlig lang tid for eier å framskaffe den etterspurte dokumentasjonen, var det barnehagemyndighetens vurdering at det ikke var grunnlag for å varsle stenging av barnehagen.» «I ettertid ser barnehagemyndigheten at det kunne vært en hensiktsmessig reaksjon å varsle stenging i dette tilfellet, da avviket først ble lukket flere måneder etter at fristen utløp.» Videre står det: «Barnehagemyndigheten ønsker imidlertid å presisere at de ikke passivt ventet et halvt år på å få tilsendt den dokumentasjonen som ble etterspurt i den foreløpige tilsynsrapporten til SN familiebarnehage. Det var løpende kontakt mellom barnehagemyndigheten og barnehagens eier på epost, på telefon og i møter underveis i perioden. Barnehagemyndigheten gjorde gjentatte forsøk på å få tilsendt dokumentasjonen som manglet, og de brukte mye tid på grundig gjennomgang av den dokumentasjonen som ble sendt inn. Det er derfor barnehagemyndighetens mening at de følger opp at brudd på barnehageloven har blitt rettet opp.»

Fylkesmannen har ikke mottatt kopi av den epost korrespondansen som barnehagemyndigheten viser til at de har hatt med eier. Uavhengig av denne, mener Fylkesmannen at barnehagemyndigheten ikke kan la et forhold den mistenker er et ulovlig forhold, vedvare.

Fylkesmannen er klar over at det kan ta noe tid å innhente tilstrekkelig dokumentasjon for å få opplyst saken godt nok. Hvor lang tid som kreves, vil etter Fylkesmannens oppfatning, avhenge av sakens kompleksitet. Etter Fylkesmannens vurdering er det ingen ting som tilser at barnehagemyndigheten skal trenge et halvt år på å få opplyst saken godt nok i dette tilfellet.

Fylkesmannen vil bemerke at barnehagemyndigheten har andre virkemidler enn å varsle stenging. Det kan være pålegg om retting og krav om tilbakebetaling av tilskudd. Vi er enig med barnehagemyndigheten i at det ikke var en hensiktsmessig reaksjon å varsle stenging i SN familiebarnehage. Vi er likevel av den oppfatning at for å sikre at mulige brudd på barnehageloven blir rettet opp i rimelig tid, bør barnehagemyndigheten bruke virkemidlene sine, framfor å bruke mye tid på å innhente nødvendig dokumentasjon fra eier.

Selv om barnehagemyndigheten lukket regelverksbruddet i Søndre Dal gård barnehage, tilsier eksemplet fra tilsynet med SN familiebarnehage at de ikke alltid følger opp at brudd på barnehageloven blir rettet opp innen rimelig tid.

Det er Fylkesmannens vurdering at barnehagemyndigheten ikke følger opp at brudd på barnehageloven har blitt rettet opp.



3.1.13. Vedtar barnehagemyndigheten stenging som reaksjon kun der barnehageeier ikke overholder fristen for å etterkomme pålegget, eller der forholdet ikke lar seg rette?

Tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen er et enkeltvedtak. Enkeltvedtak er en avgjørelse som fastsetter barnehageeiers rettigheter eller plikter, og må følge reglene i forvaltningsloven.

Barnehagemyndigheten kan ikke bruke stenging som reaksjon i andre tilfeller enn der barnehageeier ikke overholder fristen for å etterkomme pålegget, eller der forholdet ikke lar seg rette.

Det er ikke fattet vedtak om stenging som følge av de tilsynsrapportene Fylkesmannen har mottatt fra Søndre Nordstrand. Under intervju ble det opplyst om at barnehagemyndigheten har fattet vedtak om midlertidig stenging av SN familiebarnehage i perioden 15. desember 2014 – 15. februar 2015. Stengingsvedtaket var begrunnet med at barnehagen ikke hadde rettet opp to av de tre avvikene som ble avdekket på tilsyn i november 2014.

Vi kjenner til stengingsvedtaket med SN familiebarnehage fordi Fylkesmannen behandlet barnehagens klage på bydelens vedtak. Fylkesmannen ga ikke medhold i klagen, og stadfestet bydelens vedtak om midlertidig stenging.

Etter vår vurdering tilsier dette at barnehagemyndigheten kun vedtar stenging når det er avdekket regelverksbrudd.

Det er Fylkesmannens vurdering at barnehagemyndigheten vedtar stenging som reaksjon kun der barnehageeier ikke overholder fristen for å etterkomme pålegget, eller der forholdet ikke lar seg rette.

3.1.14. Sender barnehagemyndigheten stengingsvedtak til fylkesmannen til orientering?

Barnehagemyndigheten skal sende kopi av vedtaket til fylkesmannen. Der barnehagemyndigheten har fattet vedtak om stenging, bør det derfor fremkomme i stengingsvedtaket at kopi er sendt fylkesmannen.

Barnehagemyndigheten i Søndre Nordstrand har i desember 2014 fattet vedtak om midlertidig stenging av SN familiebarnehage. Bydelen sendte vedtak om stenging til Fylkesmannen til orientering. På intervju ble det vist til at denne rutinen er beskrevet i Oslostandarden.

Det er Fylkesmannens vurdering at barnehagemyndigheten sender stengingsvedtak til fylkesmannen til orientering.



3.1.15. Sender barnehagemyndigheten forhåndsvarsel til barnehageeier i tilfeller hvor den skal vedta pålegg om retting eller stenging av barnehagen?

Forhåndsvarsel (varsel før enkeltvedtak) skal som hovedregel være skriftlig. Forhåndsvarsel skal forberede barnehageeier på det vedtaket som kan komme, og gi barnehageeier muligheter til å uttale seg og ivareta sine interesser.

Det er gitt pålegg om retting i ett av de skriftlige tilsynene som Fylkesmannen har mottatt tilsynsrapporter fra. Barnehagemyndigheten har i den foreløpige tilsynsrapporten forhåndsvarslet barnehageeier om at det er aktuelt å vedta pålegg om retting dersom avviket ikke lukkes innen en gitt frist.

Det er Fylkesmannens vurdering at barnehagemyndigheten sender forhåndsvarsel til barnehageeier i tilfeller der den vedtar pålegg om retting.

3.1.16. Inneholder forhåndsvarselet opplysninger om det rettslige og faktiske grunnlaget for det varslede vedtaket, en beskrivelse av hva vedtaket innebærer for barnehageeier, og en frist for uttalelse?

Forhåndsvarsel kan gis i tilsynsrapporten. I forhåndsvarselet må barnehagemyndigheten vise til aktuelle bestemmelser i barnehageloven med forskrifter. Videre må forhåndsvarselet inneholde opplysninger om hvilke forhold som er lagt til grunn. Her må barnehagemyndigheten beskrive hva dere har sett på i tilsynet. Dette omfatter både de faktiske forholdene og hvilke vurderinger dere har gjort. Forhåndsvarselet må vise hva vedtaket vil innebære for barnehageeier, for eksempel pålegg om å rette ulovlige eller uforsvarlige forhold. Forhåndsvarselet må gi barnehageeier en frist for å uttale seg. Vanligvis er fristen to uker.

Fylkesmannen vil i denne vurderingen ta stilling til barnehagemyndighetens forhåndsvarsel gitt i forbindelse med pålegg om retting etter skriftlig tilsyn med Søndre Dal Gård barnehage.

Vise til aktuelle bestemmelse i barnehageloven

I den foreløpige rapporten, datert 08.03.2016, er det vist til kravet i barnehageloven § 2 om barnehagens innhold og tilhørende forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.

Opplysninger om hvilke forhold som er lagt til grunn

I den foreløpige tilsynsrapporten er det redegjort for de forhold som er lagt til grunn. Det ene punktet er at det i referat fra barnehagens samarbeidsutvalg ikke fremkommer at barnehagens årsplan er fastsatt iht. kravene i barnehageloven § 2 niende ledd. I det andre punktet opplyses det om hvilke konkrete punkter fra rammeplanens punkt 4.1 som må ivaretas i barnehagens årsplan.

Det er vår oppfatning at barnehagemyndigheten i forhåndsvarselet har redegjort for hvilke forhold som ligger til grunn ved vurderingen av om det foreligger brudd på barnehageloven § 2 og tilhørende forskrift.



Hva vedtaket vil innebære

Forhåndsvarslene gir en beskrivelse av hvilket pålegg som er aktuelle å vedta i den endelige tilsynsrapporten.

Frist til å uttale seg

De foreløpige tilsynsrapportene gir barnehageeier en mulighet til å uttale seg om innholdet innen en gitt frist.

Det er Fylkesmannens vurdering at forhåndsvarslene viser til aktuell bestemmelse i barnehageloven, de inneholder opplysninger om det rettslige og det faktiske grunnlaget for det varslede vedtaket, og en beskrivelse av hva vedtaket innebærer for barnehageeier.

3.1.17. Er pålegg om retting eller vedtak om stenging skriftlig?

Pålegg om retting og vedtak om stenging skal være skriftlig.

Barnehagemyndighetens pålegg om retting er skriftlige.

Det er Fylkesmannens vurdering at pålegg om retting er skriftlige.

3.1.18. Inneholder pålegg om retting eller vedtak om stenging informasjon om:

- a) De reglene vedtaket bygger på
- b) De faktiske forholdene vedtaket bygger på
- c) De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn
- d) Klageadgang
- e) Klagefrist
- f) Klageinstans
- g) Fremgangsmåten ved klage
- h) Informasjon om retten til å se sakens dokumenter
- i) Informasjon om retten til å be om utsatt iverksettelse

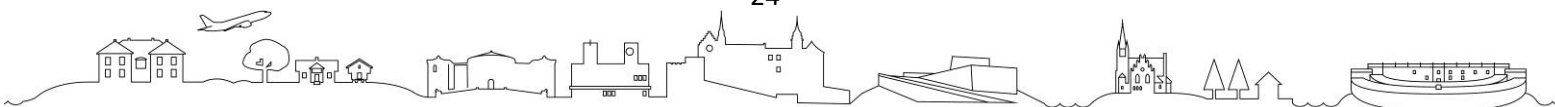
Barnehagemyndigheten har fattet vedtak om pålegg om retting i en av de tilsendte tilsynsrapportene. Vedtaket opplyser om de faktiske forhold og reglene som vedtaket bygger på. I vedtaket opplyses det også om klageadgang, klageinstans, fremgangsmåte ved klage og om klagefrist. Videre opplyses det om den adgang parten har til å be om utsatt iverksettelse for de tilfeller vedtaket kan tenkes gjennomført til skade for parten før klagesaken er avgjort, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd, jf. forvaltningsloven § 42.

Det er Fylkesmannens vurdering at barnehagemyndigheten oppfylder kravene til begrunnelsen i forvaltningsloven §§ 24 og 25, samt kravene til hva vedtaket skal inneholde i forvaltningsloven § 27 tredje ledd.



3.2 Fylkesmannens konklusjon

Barnehagemyndigheten i Oslo kommune Bydel Søndre Nordstrand påser og sikrer ikke alltid at barnehagene i bydelen drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. Barnehageloven §§ 8 og 16.



4. Barnehagemyndigheten sin behandling av kravet til styrer

4.1 Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Våre vurderinger er basert på barnehagemyndighetens innsendte redegjørelse, tall fra BASIL og opplysninger fra intervju.

4.1.1. Har barnehagemyndigheten oversikt over styrerressursen i barnehagene i bydelen?

For at barnehagemyndigheten skal oppfylle ansvaret om å påse at barnehageeier oppfyller kravet til styrer og den pedagogiske og administrative ledelsen i barnehagen, må barnehagemyndigheten ha oversikt over dette.

Fylkesmannen har fått tilsendt en redegjørelse fra barnehagemyndigheten i bydel Søndre Nordstrand vedrørende styrerressursen. Vi ser at opplysningene stemmer overens med rapporteringen fra BASIL per 15.12.2016 med ett unntak. Det gjelder for barnehageeier Læringsverkstedet sine to barnehager på Hauketo og Mortensrud. I BASIL fremkommer det at disse to barnehagene har samme styrer som fordeler seg på 50% årsverk i hver. Barnehagemyndigheten i bydel Søndre Nordstrand skriver i sin redegjørelse: «*To private barnehager (Læringsverkstedet Mortensrud barnehage og Læringsverkstedet Hauketo barnehage) har samlet sine styrerressurser, slik at to personer, i 100% stilling hver, deler styreroppgavene i de to barnehagene.*» På intervju ble det bekreftet at barnehagene har to årsverk styrere. Etter barnehagemyndighetens oppfatning fungerer den ene som fagleder. I BASIL rapporteringen er faglederen ført opp som «barnehagelærer som ikke utfører oppgaver som pedagogisk leder».

I den foreløpige rapporten la Fylkesmannen i sin vurdering til grunn at barnehagemyndigheten har kontrollert og godkjent barnehageeiers rapportering om at hver av de to nevnte Læringsverksted barnehagene har 0,5 årsverk styrere. Dette avviker fra både barnehagemyndighetens skriftlige redegjørelse til Fylkesmannen, og fra svarene som er gitt på intervju, der det fremkommer at disse to barnehagene til sammen har to årsverk styrere. Etter vår vurdering tilsier dette at barnehagemyndigheten ikke har oversikt over styrerressursen i alle bydelens barnehager.

Barnehagemyndigheten i bydel Søndre Nordstrand bekrefter i sine kommentarer til den foreløpige tilsynsrapporten at de har oversett feilen i barnehagens årsmelding, og at det som framkommer i bydelens skriftlige redegjørelse til Fylkesmannen er riktig. Dette ble gjentatt under sluttmøtet 8.mai. Videre står det: «*Barnehagemyndigheten har fra styrer Lene Simonsen fått informasjon om at Læringsverkstedet 29. mai 2017 går bort fra samordningen av styrerressursene i Læringsverkstedet Mortensrud barnehage og Læringsverkstedet Hauketo barnehage. De vil fra da av ha én ansatt i 100% stilling som styrer i hver av de to barnehagene.*»

Selv om det kan være feilrapportering i BASIL, medfører ikke dette automatisk at barnehagemyndigheten ikke har oversikt over styrerressursen i barnehagene i bydelen. Men barnehagemyndigheten har etter vår oppfatning ikke sannsynliggjort at de har



oversikt over styrerressursen i alle barnehagene i bydelen. Vi legger til grunn at styrer/eier av de to nevnte Læringsverkstedet barnehagene ikke ville rapportert lavere styrerbemanning enn de har. Vi mener også at den informasjonen som styrer Lene Simonsen i ettertid har gitt til barnehagemyndigheten, om at de har endret fra 29. mai 2017, tilsier at barnehagemyndigheten ikke hadde oversikt over styrerressursen i disse to barnehagene på tilsynstidspunktet.

Det er Fylkesmannens vurdering at barnehagemyndigheten ikke har oversikt over styrerressursen i barnehagene i bydelen.

4.1.2. Foretar barnehagemyndigheten en konkret vurdering av styrerressursen i de barnehagene i bydelen som velger å samordne sine styrerressurser?

I utgangspunktet skal hver barnehage ha en styrer. Det er åpent for unntakstilfeller der det kan være behov for at flere barnehager samtidig samler sine styrerressurser. Dette forutsetter imidlertid at styrerressursen for den enkelte barnehage ikke reduseres, at det er en hensiktsmessig avstand mellom barnehagene, og at styrerteamet skal ha daglig kontakt og oppfølging av hver barnehage og at den forskriftfestede normen for pedagogisk bemanning overholdes. For at barnehagemyndigheten skal sørge for at de tilfeller der styrerressursen «deles» mellom flere barnehager, eller en barnehage ikke har én styrer alene, må det altså foreligge en konkret vurdering slik det stilles krav om etter forarbeidene.

Under dette spørsmålet vil vi kontrollere hvorvidt barnehagemyndigheten har foretatt en vurdering av om det er grunnlag for å gjøre unntak fra hovedregelen om at hver barnehage skal ha en styrer.

I rundskriv F-04/2011 har departementets gitt følgende merknader til § 17 annet ledd: «Det stilles i utgangspunktet krav om at hver barnehage skal ha en styrer. Det kan imidlertid tenkes unntakstilfeller der det kan være behov for at flere barnehager samler sine styrerressurser, for eksempel i et lederteam. Departementet forutsetter at slik samordning ikke fører til svekkelse av styrerressursen for den enkelte barnehage. Det forutsettes videre at det er en hensiktsmessig avstand mellom barnehagene, at styrerteamet har daglig kontakt og at det skjer en daglig oppfølging av hver enkelt barnehage og at den forskriftfestede normen for pedagogisk bemanning opprettholdes. Kommunen må ved godkjenning og tilsyn foreta en totalvurdering av hvorvidt de barnehager som velger å samordne sine styrerressurser, oppfyller kravene som stilles til barnehagedrift i loven.»

Fylkesmannen ba barnehagemyndigheten redegjøre for hvordan barnehagemyndigheten påser at barnehagens pedagogiske og administrative ledelse er i samsvar med kravene som følger av barnehageloven § 17 første og annet ledd, og hvilke rutiner barnehagemyndigheten har for oppfølging av barnehager der det er usikkerhet om hvorvidt kravene etterleves.

Vi ba også om å få tilsendt en oversikt over de barnehagene der styrerressursen er samordnet, samt barnehagemyndighetens vurdering av dette. Bydel Søndre



Nordstrand skriver i sin redegjørelse at det er kun to private barnehager som har samlet sine styrerressurser. Det er nærmere redegjort for dette i kontrollspørsmål 1. For øvrige barnehager skriver bydelen at hver barnehage har én styrer.

Det fremkommer av barnehagemyndighetens oversikt at fem av de kommunale styrerne, og én av de ikke-kommunale, har ansvar for den daglige ledelsen i to barnehager hver. Ett eksempel fra de kommunale barnehagene er i Blakkens vei barnehage der det er 65 barn. Barnehagen har en styrer i 50 % stilling, som også jobber 50% som styrer i Lofsrud barnehage med 56 barn. Fylkesmannen fikk på intervju bekreftet at det ikke er noen samordning mellom de barnehagene som har samme styrer.

Etter Fylkesmannen vurdering har bydelen samordnet sine styrerressurser når samme person er styrer i to enkeltstående barnehager. Departementet forutsetter i sine merknader til § 17 at når bydelen velger å samordne sine styrerressurser, skal barnehagemyndigheten etter gitte forutsetninger foreta en totalvurdering av om kravene som stilles til barnehagedrift, er oppfylt. Dette skal skje ved godkjenning og tilsyn. I den foreløpige rapporten stod det at Fylkesmannen ikke kan se at barnehagemyndigheten i Søndre Nordstrand har foretatt en slik total vurdering av de ti kommunale og to ikke-kommunale barnehagene som har felles styrer.

I den foreløpige rapporten viste Fylkesmannen til Søndre Nordstrand sin tilsynsplan for 2017 der det fremkommer at i september skal barnehagemyndigheten gjennomføre et skriftlig tilsyn på barnehageloven § 17 i alle kommunale og ikke-kommunale barnehager i bydelen.

Fylkesmannen vurderer barnehagemyndighetens oppfølging av barnehager der det er usikkerhet om hvorvidt kravene etterleveres, slik de er forelagt oss på tidspunktet for tilsynet. På bakgrunn av dette skrev vi i vår foreløpige rapport at vi ikke kan se at barnehagemyndigheten har foretatt *en vurdering av* om det i det enkelte tilfellet er grunnlag for å gjøre unntak fra hovedregelen om at hver barnehage skal ha én styrer i tråd med kravene etter barnehageloven § 17 første og annet ledd.

Barnehagemyndigheten har i sin tilbakemelding på den foreløpige rapporten vist til Fylkesmannens vurdering om at bydelen har samordnet sine styrerressurser når samme person er styrer i to enkeltstående barnehager. De har punktvis redegjort for hvordan vilkårene som stilles i unntaksbestemmelsen, er oppfylt. Det gjelder kravet om at det er en hensiktsmessig avstand mellom barnehagene, at styrerteamet har daglig kontakt og at det skjer en daglig oppfølging av hver enkelt barnehage, og at den forskriftsfestede normen for pedagogisk bemanning overholdes.

Når det gjelder kravet om at kommunen ved godkjenning og tilsyn må foreta en totalvurdering av hvorvidt de barnehager som velger å samordne sine styrerressurser, oppfyller kravene som stilles til barnehagedrift i loven, viser barnehagemyndigheten til prosessen som gjaldt omorganisering av styrerressursene i bydel Søndre Nordstrand i 2014. I kommentarene til Fylkesmannens foreløpige rapport står det:

«Barnehagemyndigheten er av den oppfatning at det er gjort en konkret vurdering av styrerressursen i de barnehagene som har styrer i redusert stilling. Leder for



barnehagemyndigheten deltok i hele prosessen som gjaldt omorganisering av styrerressursen. Det samme gjorde spesialkonsulent for barnehagemyndigheten. Disse har kommet med innspill underveis i arbeidet. Det henvises for øvrig til vedlagte dokumenter, som gir en beskrivelse av prosessen.»

Fylkesmannen har på nytt gått gjennom dokumentene som er oversendt fra bydelen. I bydelsutvalgets vedtak fra 20. november 2014 fremkommer det av saksfremlegget at bydelen har hatt en partssammensatt gruppe fra arbeidstaker- og arbeidsgiversiden som i denne prosessen har gjennomført flere møter, foretatt risikoanalyser og laget handlingsplaner. Gruppen foreslo at hver av de største barnehagene skulle ha egen styrer i 100 % stilling, de mellomstore skulle ha egen styrer i 80% stilling og de minste barnehagene skulle få en egen styrer i 50% stilling. Dette forslaget ble vedtatt.

Etter Fylkesmannens vurdering viser dette at bydelen har ivaretatt sine eierplikter i den partssammensatte gruppen. Vi kan ikke se hvilke innspill barnehagemyndigheten viser til at spesialkonsulenten har hatt i denne omorganiseringsprosessen. Etter vår vurdering har bydelen gjort mye som barnehageeier, men ikke tilstrekkelig som barnehagemyndighet. På bakgrunn av dette opprettholder vi det vi skrev i den foreløpige rapporten; vi ikke kan se at barnehagemyndigheten har foretatt en vurdering av om det i det enkelte tilfellet er grunnlag for å gjøre unntak fra hovedregelen om at hver barnehage skal ha én styrer i tråd med kravene etter barnehageloven § 17 første og annet ledd.

Det er Fylkesmannens vurdering at barnehagemyndigheten ikke foretar en konkret vurdering av styrerressursen i de barnehagene i bydelen som velger å samordne sine styrerressurser.

4.1.3. Har barnehagemyndigheten foretatt en konkret vurdering av dimensjoneringen av styrerressursen?

Dimensjonering av styrerressursen må foretas på bakgrunn av en konkret vurdering av oppgavene som skal løses, barnehagens samlede ressurser og brukernes behov.

Departementet forutsetter i sine merknader til § 17 at en samordning ikke skal føre til svekkelse av styrerressursen for den enkelte barnehage. Barnehagemyndigheten i bydel Søndre Nordstrand skriver om dette i den tilsendte redegjørelsen: «*Det er uklart hvorvidt barnehagemyndigheten foretok en konkret vurdering av dimensjoneringen av styrerressursen i forkant av omorganiseringen som ble gjennomført i 2015. Etter det undertegnede kan se, foreligger det ingen dokumentasjon på dette.*

Barnehagemyndigheten har ikke blitt forelagt opplysninger om forhold som indikerer at styrerressursen i barnehagene er underdimensjonert. Det er følgelig heller ikke gjennomført stedlige tilsyn for å undersøke dette nærmere. I forbindelse med barnehagemyndighetens planlagte risikokartlegging og utarbeiding av tilsynsplan våren 2017, vil imidlertid barnehagemyndigheten se nærmere på dette forholdet.»

På intervju fikk Fylkesmannen forelagt det politiske vedtaket fra år 2014.



Fylkesmannen vurderer barnehagemyndighetens oppfølging av barnehager, slik de er forelagt oss på tidspunktet for tilsynet. I den foreløpige rapporten konkluderte vi med at vi ikke kan se at barnehagemyndigheten har foretatt en konkret vurdering av selve dimensjoneringen av styrerressursen.

Barnehagemyndigheten kommenterer dette slik i sin tilbakemelding på rapporten: «Se vedlagte liste over fordeling av styrerressurser. Grunnlaget for listen er basert på konkrete vurderinger. Dessverre har ikke denne konkrete vurderingen blitt skriftlig dokumentert.» Avslutningsvis står det: «Barnehagemyndigheten vil imidlertid for de framtidige og løpende konkrete vurderinger dokumentere disse skriftlig.»

Fylkesmannen vil bemerke at kommunen/bydelen som eier, står fritt innenfor lovens krav, til å fastsette en ordning for hvor stor styrerressurs den enkelte barnehage skal ha. Barnehagemyndigheten har etter barnehageloven § 17 et selvstendig ansvar for å vurdere dimensjoneringen i hvert enkelt tilfelle ut fra oppgavene som skal løses, barnehagens samlede ressurser og brukernes behov, slik at det synliggjøres at den enkelte barnehage har en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse.

Det er Fylkesmannens vurdering at barnehagemyndigheten ikke har foretatt en konkret vurdering av dimensjoneringen av styrerressursen.

4.2 Fylkesmannens konklusjon

Barnehagemyndigheten i Oslo kommune Bydel Søndre Nordstrand påser og sikrer ikke at barnehagene har en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse, jf. barnehageloven § 17 første og annet ledd, jf. barnehageloven §§ 8 og 16.

5. Frist for retting av regelverksbrudd

Fylkesmannen har konstatert regelverksbrudd. I denne rapporten gis Bydel Søndre Nordstrand frist til å rette regelverksbruddet, jf. kommuneloven § 60 d. Frist for retting er 15. september 2017. Kommunen må innen denne dato sende Fylkesmannen en erklæring om at regelverksbruddet er rettet og en redegjørelse for hvordan det er rettet.

Dersom forholdet ikke rettes innen den fastsatte rettefristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som et enkeltvedtak og vil kunne påklages i henhold til forvaltningslovens regler, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Følgende pålegg er aktuelt å vedta etter utløp av rettefristen i denne rapporten:



1. Barnehagemyndigheten i Oslo kommune Bydel Søndre Nordstrand skal påse og sikre at barnehagene i bydelen drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven §§ 8 og 16.

Pålegget innebærer at:

- a) Barnehagemyndigheten skal ha tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven.
- b) Barnehagemyndigheten skal bruke den kunnskapen den har om barnehager til å vurdere behov for veiledning og tilsyn.
- c) Barnehagemyndigheten skal gjennomføre veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger.
- d) Barnehagemyndigheten skal vurdere og konkludere på om barnehageeier oppfyller lovkravene i barnehageloven.
- e) Barnehagemyndigheten skal formidle sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehageeier.
- f) Barnehagemyndighetens skal følge opp at bruddene på barnehageloven blir rettet.

2. Barnehagemyndigheten i Oslo kommune Bydel Søndre Nordstrand skal påse og sikre at barnehagene har en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse, jf. barnehageloven § 17 første og annet ledd, jf. barnehageloven §§ 8 og 16.

Pålegget innebærer at:

- a) Barnehagemyndigheten skal ha en oversikt over styrerressursen i barnehagene i bydelen.
- b) Barnehagemyndigheten skal foreta en konkret vurdering av styrerressursene i de barnehagene i bydelen som velger å samordne sine styrerressurser
- c) Barnehagemyndigheten skal foreta en konkret vurdering av dimensjoneringen av styrerressursen.

Oslo, 8. juni 2017

Jane Hjellegjerde Aambakk

Wenche H. Høglund

Katrine Østebø Eikin

