



TILSYNSRAPPORT

Kommunen som
barnehagemyndighet

Oslo kommune, Bydel
Grünerløkka

2019



Sammendrag

Fylkesmannen i Oslo og Viken har gjennomført tilsyn med Oslo kommune, Bydel Grünerløkka, som barnehagemyndighet. Tema for tilsynet er bydelens ansvar etter barnehageloven § 8 første ledd for å påse at barnehagene drives i henhold til gjeldende regelverk, herunder bydelens veiledning og tilsyn overfor barnehagene.

Fylkesmannen har undersøkt hvordan kommunen påser at barnehagene drives i henhold til gjeldende regelverk, og da med spesielt fokus på risikovurderinger, valg av virkemidlene tilsyn og veiledning, oppfølging etter tilsyn og veiledning, samt kommunens håndtering av regelverket for godkjenning av barnehager og godkjenning av familiebarnehager.

Det overordnede målet med tilsynet er å føre til en styrking av barnehagebarnas og barnehagenes rettsikkerhet. Dette gjør vi ved å kontrollere om bydelen overholder rettslige krav. Dersom tilsynet avdekker lovstridig praksis skal bydelen rette opp dette.

Bydelens tilsyn og veiledning overfor alle barnehager er sentralt i barnehagemyndighetens arbeid med å sikre at barna får et godt og forsvarlig barnehagetilbud. Bydelens tilsyn og veiledning er dermed også et sentralt tilsynsystem for Fylkesmannen.

Tilsynet er gjennomført ved å gjennomgå dokumentasjon fra Bydel Grünerløkka. I tillegg har vi intervjuet personer fra bydelen og fra barnehagene.

Bydelen har tidligere mottatt en foreløpig rapport. Denne ble gjennomgått på sluttmøte i bydelen. Bydel Grünerløkka har kommentert den foreløpige rapporten, gjort rede for hvordan bydelens praksis skal endres for å oppfylle lovkravene, samt lagt skjema «Risikoanalyse for barnehager Bydel Grünerløkka 2016» og «Risikoanalyse for barnehager Bydel Grünerløkka 2019». Bydelen mener at dette tilstrekkelig for å dekke påleggene i den foreløpige tilsynsrapporten. Fylkesmannen har vurdert tilbakemeldingene, redegjørelsene og vedleggene og velger å opprettholde pålegget om retting og to av korreksjonspunktene.

Oslo kommune, Bydel Grünerløkka får frist fram til 31.08.2019 med å rette de påpekte regelverksbruddene. Bruddene er formulert som mulige pålegg slik:

1. Oslo kommune, Bydel Grünerløkka, skal gjennom veiledning og tilsyn påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven § 8 første og femte ledd og § 16 første og andre ledd.

Pålegget innebærer at Bydel Grünerløkka må (korreksjonspunkter):

- a) Bruker kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn.

2. Oslo kommune, Bydel Grünerløkka, skal avgjøre søknader om godkjenning i samsvar med barnehageloven § 10.

Pålegget innebærer at Bydel Grünerløkka må (korreksjonspunkt):

- a) gjøre en konkret og helhetlig vurdering av om barnehagen er egnet til å oppfylle bestemmelsene i barnehageloven §§ 1, 1 a og 2 og forskrift om rammeplan.



Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	4
1.1	Kort om Bydel Grünerløkka	4
1.2	Om gjennomføringen av tilsynet	4
1.3	Om tilsynsrapporten.....	6
2.	Risikovurderinger	6
2.1	Rettslige krav	6
2.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	7
3.	Bydelens veiledning av barnehagene	9
3.1	Rettslige krav	9
3.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	9
4.	Bydelens tilsyn med barnehagene	10
4.1	Rettslige krav	10
4.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	11
5.	Reaksjoner og vedtak i tilsyn	13
5.1	Rettslige krav	13
5.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	14
6.	Bydelens godkjenning av barnehager	15
6.1	Rettslige krav	15
6.2	Fylkesmannens observasjoner, vurderinger og konklusjon	17
7.	Bydelens godkjenning av familiebarnehager.....	19
7.1	Rettslige krav	19
7.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	19
8.	Forhåndsvarsel om pålegg om retting.....	19



1 Innledning

Vi fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 9 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 10 A.

I tilsyn kontrollerer vi om barnehagemyndigheten oppfyller barnehageloven med forskrifter. Rapporten omhandler regelverksbrudd som gjelder tilsynets tema og som er avdekket under tilsynet. Rapporten er derfor ingen fullstendig tilstandsvurdering av kommunen som barnehagemyndighet.

Dersom barnehagemyndigheten ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting etter at kommunen har fått en frist for å rette.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven.

1.1 Kort om Bydel Grünerløkka

I Bydel Grünerløkka har Avdeling for tidlig innsats ansvar for bydelens myndighetsoppgaver etter barnehageloven. Avdelingen ledes av avdelingsdirektøren.

Bydelen har 35 barnehager, jf. rapportering i BASIL per 15.12.2018. Det er 20 kommunale barnehager, 13 private barnehager og to familiebarnehager.

1.2 Om gjennomføringen av tilsynet

Vi åpnet tilsyn med Bydel Grünerløkka i brev av 18.12.2018. Dere ble bedt om å oversende dokumentasjon til oss. Bydelen leverte følgende dokumentasjon til Fylkesmannen:

- Bydelens organisasjonskart.
- Oversikt over organiseringen på barnehageområdet (barnehagemyndigheten).
- Barnehagemyndighetens årsrapport på barnehageområdet 2018.
- Barnehagemyndighetens rapport fra stedligtilsyn med Kanonen barnehage fra 2018.
- Barnehagemyndighetens rapport fra økonomisk tilsyn med Kanonen barnehage og Waldemars barnehage 2016-2018.
- Barnehagemyndighetens dokumentasjonstilsyn 2016 og 2017 med samtlige barnehager i bydelen.
- Barnehagemyndighetens vedtak om godkjenning av Sinsen Kirkes barnehage 2018, Tegilverket barnehage fra 2017 og Brødfabrikken FUS barnehage fra 2017 med tilhørende saksdokumenter.
- Barnehagemyndighetens vedtak om godkjenning av Lykketrollet familiebarnehage fra 2012 og 2013 og Damvokteren familiebarnehage fra 2014 med tilhørende saksdokumenter.
- Barnehagemyndighetens avslag på søknad om godkjenning av Troll familiebarnehage.
- Barnehagemyndighetens rutiner for godkjenning av barnehager jf Oslostandard.
- Barnehagemyndighetens rutiner for tilsyn med barnehager, jf Oslostandard.



Fylkesmannen i Oslo og Viken

Fylkesmannen ba om ytterligere dokumentasjon og fikk tilsendt følgende 21.03.2019:

- Godkjenning av Sinsen Kirkes barnehage fra 1996, 2000, 2008 og 2012.
- Rapport fra tilsyn med Sinsen Kirkes barnehage fra 2012, 2013 og 2014, samt andre dokumenter som gjelder oppfølging av barnehagen i forhold til manglende regulering fra Plan -og bygningsetaten til barnehageformål

Dette utgjør dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet. I tillegg har vi benyttet opplysninger som er rapportert i BASIL per 15.12.2018.

Etter vår gjennomgang av dokumentene har vi gjennomført intervjuer med relevante personer i Bydelen den 12. mars 2019.

Vi har intervjuet følgende personer:

- Tone Thorsen, avdelingsdirektør
- Elisabeth Gellein, barnehagemyndighet
- Marianne Karlsen, styrer Teglverket barnehage
- Ina Nwami, styrer Kanonen barnehage
- Jørgen Christensen, eierrepresentant Sinsen Kirkes barnehage

Temaet for tilsynet er todelt:

Barnehagemyndighetens plikt til å påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk etter barnehageloven § 8 og § 16. Under dette temaet kontrollerer vi:

- Om barnehagemyndigheten gjennomfører risikovurderinger, veiledning og tilsyn på en slik måte at dette fører til etterlevelse av regelverket i barnehagene.
- Om barnehagemyndighetens saksbehandling i forbindelse med tilsyn er i samsvar med forvaltningsloven.

Barnehagemyndigheten sin praksis ved godkjenning av barnehager og familiebarnehager. Under dette temaet kontrollerer vi:

- Barnehagemyndighetens veiledningsansvar overfor den som ønsker å søke om godkjenning, jf. barnehageloven §§ 8, 10 og 11, jf. forvaltningsloven § 11.
- Barnehagemyndighetens behandling av søknad om godkjenning av barnehage og familiebarnehage, jf. barnehageloven §§ 8, 10 og 11, jf. forvaltningsloven §§ 11, 11 a, og 17.
- Barnehagemyndighetens avgjørelse av søknad om godkjenning av barnehager og familiebarnehager, jf. barnehageloven §§ 1, 1a, 2, 11, og 19, jf. forvaltningsloven §§ 19, 23, 24, 25, 27, ulovfestede forvaltningsrettslige regler, samt forskrift om familiebarnehager.

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



1.3 Om tilsynsrapporten

Våre vurderinger i denne rapporten baserer seg i hovedsak på opplysningene som kommer frem i:

- Dokumentasjonen dere har sendt inn
- Informasjonen fra Reflex og Basil
- Informasjonen på kommunens nettsted
- Intervjuene
- Tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport

Tilsynsrapporten inneholder informasjon om hvilke pålegg som er aktuelle å vedta etter at rettefristen etter kommuneloven § 60 d er utløpt.

Tilsynsrapporten er et offentlig dokument. Vi publiserer våre tilsynsrapporter på vår hjemmeside.

2. Risikovurderinger

2.1 Rettslige krav

Barnehageloven § 8 første og femte ledd lyder:

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

.....

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

Kommunen er lokal barnehagemyndighet og skal påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven § 8. For å oppfylle ansvaret om å påse regelverksetterlevelse i barnehagene etter barnehageloven § 8 første ledd, må kommunen ha oversikt over regelverket den veileder om og fører tilsyn med. Barnehagemyndigheten må også ha nok og egnet informasjon om barnehagene til å gjøre risikovurderinger. Dersom kommunen ikke har tilstrekkelig informasjon om barnehagenes praksis for å belyse hvorvidt barnehageeierne ivaretar sine plikter, må den innhente det. Uten informasjon om regelverksetterlevelsen, kan ikke kommunen vurdere risikoen for brudd på regelverket og behovet for veiledning og tilsyn, jf. barnehageloven § 8 første og femte ledd. Informasjonen skal vise om regelverket er kjent, forstått og overholdt av barnehageeierne.

Barnehagemyndigheten må bruke kunnskapen om barnehagene til å foreta løpende vurderinger av sannsynlighet for og konsekvensen av brudd på barnehageeiers plikter i barnehageloven. Kommunen 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 kommunen må kartlegge risiko for brudd på regelverket ved bruk av kilder som sier noe om regelverksetterlevelsen. Videre må kommunen 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 kommunen ikke påser regelverksetterlevelse ved gjennomføringen av veiledning og tilsyn, jf. barnehageloven § 8 første ledd.

Videre må barnehagemyndigheten gjennomføre veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger. På bakgrunn av informasjonen som er innhentet og vurderingene som er foretatt, må kommunen bruke sine virkemidler; veiledning og tilsyn. Kommunen 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, jf. barnehageloven § 8 første og femte ledd og § 16 første og andre ledd.

2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

I RefLex opplyser bydelen at den har god oversikt over lovverket og de ulike aktørenes plikter etter barnehageloven. Videre framkommer det at barnehagemyndigheten har oversikt over skillet mellom barnehagemyndighetens og barnehageeiers oppgaver.

På spørsmål om barnehagemyndigheten har tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven, svarer kommunen «ja» i RefLex.

I intervjuene fremkommer det at bydelen får kunnskap om barnehagene gjennom Basil-rapporteringen, sykefravær, henvendelser fra barnehagene, dispensasjonssøknader fra utdanningskravet, møtevirksomhet og henvendelser fra foreldre.

I innhentet dokumentasjon fremkommer det at bydelen følger «Oslo standard for tilsyn med kommunale og ikke kommunale barnehager» revidert juni 2017. I dette dokumentet finnes det et årshjul som sørger for at bydelen skal kartlegge barnehagenes etterlevelse av barnehageloven gjennom året. Videre fremkommer det av dokumentasjonen at bydelen gjennomfører «dokumenttilsyn» med alle barnehagene i løpet av året. Under intervjuet med barnehagemyndigheten opplyses det at aktiviteten «dokumenttilsyn» er omdøpt til kartlegging, da dette i praksis ikke er tilsyn (etter barnehageloven § 16), men en områdeovervåking som gir bydelen oppdatert informasjon om alle barnehagene.

Kartleggingen innhenter informasjon om barnehagens innhold (§ 2), styrer (§ 17), øvrige ansatte (§ 18 med forskrifter), foreldreråd og samarbeidsutvalg (§ 4), politiattest (§ 19), taushetsplikt (§ 20), opplysningsplikt til sosialtjenesten og den kommunale helse- og omsorgstjenesten (§ 21), opplysningsplikt til barnevernstjenesten (§ 22), helsekontroll av barn og personale (§ 23) krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager (§ 14a) og foreldrebetaling (§ 15 med forskrift). Denne kartleggingen skal gjennomføres hvert år i alle barnehagene i bydelen. Kartleggingen blir også nevnt i intervjuene som en god kilde til kunnskapsinnhenting. Det opplyses om at kartleggingen er en god områdeovervåking og et godt



Fylkesmannen i Oslo og Viken

hjelpemiddel for barnehagemyndigheten. Det sies at denne kartleggingen i hovedsak har blitt brukt til kontroll av det pedagogiske personalet i barnehagen. Videre opplyses det at informasjonen bydelen får i kartleggingen ikke blir systematisert godt nok til å gjennomføre risikovurderinger.

I RefLex svarer bydelen at risikovurderingene er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av regelverket. Barnehagemyndigheten holder seg oppdatert på barnehageloven gjennom e-post varslinger, samlinger hos Fylkesmannen, sentralt i kommunen og samarbeidsforum med andre bydeler.

På spørsmål om barnehagemyndigheten gjennomfører veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger svarer bydelen «ja» i RefLex og skriver følgende: *Risikovurderinger over flere områder blir samlet, og ut fra en total vurdering blir det gitt veiledning eller opprette tilsyn. Noen ganger utføres det også veiledning og tilsyn ut fra hendelser som oppstår.»*

Det opplyses om at bydelen gjennomførte et stedlig tilsyn i 2018. Tilsynet ble iverksatt fordi barnehagen hadde mange dispensasjonssøknader. I intervjuene fremkommer det at barnehagemyndigheten innhentet kunnskap om dette og gjorde en risikovurdering som viste at tilsyn var et nødvendig virkemiddel.

I tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport skriver bydelen at de vil innhente informasjon om barnehagene som fylles inn i skjema «Risikoanalyse barnehager Bydel Grünerløkka 2019». Skjema for risikoanalyse ligger vedlagt tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport. Fylkesmannen leser i skjemaet at bydelen innhenter informasjon om barnehagene gjennom kartlegging i tråd med Oslostanarden, foreldreundersøkelse, henvendelser fra foresatte, antall dispensasjoner fra utdanningskravet, antall dispensasjoner fra pedagognormen, sykefravær, resultatregnskap, årsmelding, årsplan, deltakelse på møter, få søkere og gjennomtrekk av barn og diverse rundt opptak.

Videre fremkommer det at bydelen skal bruke kunnskapen til å gjøre en vurdering av sannsynligheten og konsekvensen av brudd på regelverket. Dette blir markert med fargekodene rødt, gult og grønt. Skjemaet viser også at bydelen skal vurdere hvilke tiltak, veiledning eller tilsyn, som er egnet for å påse regeletterlevelse.

Vurdering

Slik Fylkesmannen oppfatter det får bydelen kunnskap om barnehagene i hovedsak gjennom kartleggingen, Basil, møtevirksomhet med styrerne og henvendelser.

Bydelen har en intensjon om å gjennomføre kartlegging hvert år. Dokumentasjonen viser imidlertid at informasjonen fra kartleggingen ikke ble fulgt opp i 2017. Barnehagene besvarte kartleggingen, men denne ble ikke vurdert eller kommentert av bydelen. I 2018 ble ikke kartlegging gjennomført. Årsaken til dette er ulike omstendigheter i bydelsadministrasjonen.

Bydelen gjennomførte et stedlig tilsyn i 2018 på bakgrunn av risikovurderinger. Kunnskapen fikk bydelen gjennom dispensasjonssøknader fra utdanningskravet samt henvendelser fra foreldrene.



Fylkesmannen i Oslo og Viken

I tilbakemelding på foreløpig rapport har bydelen lagt ved skjema «Risikoanalyse barnehager Bydel Grünerløkka 2019».

Fylkesmannen vurderer at skjema «Risikoanalyse barnehager Bydel Grünerløkka 2019» viser at bydelen innhenter nok og egnet informasjon om barnehagene til å gjøre en risikovurdering. Videre ser Fylkesmannen at bydelen bruker kunnskapen til å gjøre en risikovurdering hvor sannsynligheten for og konsekvensen av brudd på regelverket blir vurdert. Fylkesmannen kan midlertidig ikke se at bydelen bruker risikovurderingen til å vurdere hvilket virkemiddel som er egnet til å påse regeletterlevelse. Så langt Fylkesmannen kan se fremkommer det ikke i skjema «Risikoanalyse barnehager Bydel Grünerløkka 2019» hvilke tiltak som iverksettes.

Konklusjon

På bakgrunn av det som er sagt over, vurderer Fylkesmannen at bydelen skaffer seg nok og egnet kunnskap til å kunne avgjøre om barnehageeier oppfyller barnehageloven.

Vi vurderer at bydelen har foretatt en risikovurdering hvor sannsynligheten for og konsekvensen av brudd på regelverket blir vurdert.

Fylkesmannen kan ikke se at bydelen bruker risikovurderinger for å vurdere behovet for veiledning og tilsyn i den enkelte barnehage.

3. Bydelens veiledning av barnehagene

3.1 Rettslige krav

Etter barnehageloven § 8 første ledd skal kommunen gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk. Barnehagemyndighetens veiledning skal være basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven. Kommunen må anvende loven og forskriftene i tråd med gjeldende rett når den gir informasjon til barnehageeierne om eierpliktene i barnehageloven, jf. barnehageloven § 8 første ledd. Barnehagemyndigheten må vite hvilke rettslige krav regelverket stiller til barnehageeieren. Det rettslige kravet følger ikke alltid direkte av lovteksten. Kommunen må bruke gyldige rettskilder og legge til grunn gjeldende fortolkning fra nasjonale myndigheter for å klargjøre hva regelverket faktisk krever av barnehageeieren. Veiledningen skal være frivillig for barnehageeieren.

3.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

I RefLex svarer kommunen «ja» på spørsmål om barnehagemyndigheten bruker veiledning som virkemiddel for å påse regeletterlevelse hos barnehageeierne og at veiledningen er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven. Svarene er ikke ytterligere utdypet i RefLex.

Av dokumentasjonen og intervjuene fremkommer det at bydelen har faste møter med styrerne. Det skrives referater fra møtene som viser at de inneholder veiledning på regelverket,



Fylkesmannen i Oslo og Viken

kompetanseheving og annen informasjon. Styrerne i de private barnehagene blir innkalt på den delen av møtene som gjelder veiledning på regelverket. Det opplyses at det er et godt oppmøte på møtene. Gjennom intervjuene fremkommer det at barnehagemyndigheten er tilgjengelige, både på telefon og epost, dersom styrere eller barnehageeiere har spørsmål til regelverket.

I tilsendt redegjørelse for hvordan barnehagemyndigheten bruker veiledning for å påse regeletterlevelse i barnehagene, står det «*Veiledning gis i felles møter, møter med enkelte barnehager, e-post og per telefon. Veiledning gis ved behov både på generelt grunnlag til alle barnehagene ved for eksempel regelendringer i form av møter eller e-post, og ut fra vurdering av enkelte barnehager spesielt.*» Det samme opplyses i intervjuene.

I RefLex og under intervjuene svarer bydelen at barnehagemyndigheten abonnerer på nyhetsvarsler fra Udir og Fylkesmannen for å få tidligst mulig informasjon om nyheter. Det er også samlinger sentralt i kommunen og samarbeidsmøter med andre bydeler.

Vurdering

Slik Fylkesmannen vurderer bydelens veiledning med barnehagene, gis det veiledning på regelverket. Videre er veiledningen basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven. Dette ser vi i tilsendte referater samt at det opplyses på intervjuene.

Konklusjon

På bakgrunn av det som er sagt over, vurderer Fylkesmannen at bydelen gir aktiv veiledning for å påse regeletterlevelse i barnehagene.

4. Bydelens tilsyn med barnehagene

4.1 Rettslige krav

Barnehageloven § 16 om tilsyn lyder:

Kommunen fører tilsyn med virksomheter etter denne lov.

Kommunen kan gi pålegg om retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold ved godkjente eller godkjenningsspliktige virksomheter. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller hvis forholdet ikke lar seg rette, kan kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten. Kommunens stengingsvedtak skal sendes fylkesmannen til orientering.

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

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



Barnehagemyndigheten skal bruke tilsyn som virkemiddel der det er nødvendig, jf. barnehageloven §§ 8 og 16. Tilsyn er kontroll av om barnehageeier oppfyller eierpliktene i barnehageloven. Dette innebærer at barnehagemyndigheten ikke kan føre tilsyn med forhold som ikke er regulert i barnehageloven. Tilsyn er utøvelse av offentlig myndighet, og innebærer å undersøke praksis og pålegge endring av praksis som ikke er i samsvar med regelverket. I motsetning til veiledning kan barnehagemyndigheten gjennomføre tilsyn mot barnehageeierens vilje. Vurderingen av om det er nødvendig med tilsyn, skal baseres på barnehagemyndighetens risikovurdering.

Barnehagemyndigheten må anvende loven i tråd med gjeldende rett når den fører tilsyn, jf. barnehageloven § 16 første og andre ledd. 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 barnehageeieren.

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 forvaltningsloven § 17 at barnehagemyndigheten må opplyse saken så godt som mulig før den fatter vedtak.

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 rettslige kravene.

Barnehagemyndigheten må formidle sine vurderinger og konklusjoner fra tilsynet skriftlig til barnehageeieren, uavhengig av om den har avdekket brudd på regelverket i tilsynet eller ikke. Der barnehagemyndigheten har avdekket brudd på regelverket, vil det være vanskelig for barnehageeieren 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. Det er nødvendig med skriftliggjøring av barnehagemyndighetens vurderinger og konklusjoner for å sikre etterprøvbarehet og likebehandling. Videre er det nødvendig at den skriftlige rapporten formidles til barnehageeieren for å sikre at barnehageeiers rett til kontradiksjon blir ivaretatt. Tilsynsrapporten skal inneholde konkrete beskrivelser av barnehagen og barnehagemyndighetens vurderinger og konklusjoner som det er viktig at barnehageeieren får muligheten til å uttale seg om.

4.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Bydelen opplyser i RefLex at den gjennomfører tilsyn og bruker tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse regelverksetterlevelse. Det opplyses om at bydelen følger Oslostandard for tilsyn, sist revidert i 2017, og at tilsyn gjennomføres etter risikovurdering og hendelser som oppstår.



Fylkesmannen i Oslo og Viken

Videre opplyser bydelen at de innhenter informasjon i tilsyn som gjør at den kan ta stilling til om barnehageeier oppfylder barnehageloven. Bydelen kommenterer i RefLex at det gjennomføres både kartlegging, dokumenttilsyn og eventuelt stedlig tilsyn. Informasjon mottas enten skriftlig eller både skriftlig og ved møter/samtaler. Ved stedlig tilsyn bes det om dokumentasjon før møtet, og eventuelt underveis.

I RefLex svarer bydelen at den vurderer og konkluderer på om barnehageeieren oppfylder lovkravene i barnehageloven og at dette blir gjort skriftlig. I kommentaren opplyses det om at de følger Oslostandard for tilsyn, med tilhørende maler for tilsynsrapporter. Det kommer fram av tilsynsrapportene hva som er vurdert og om lovkrav er oppfylt.

I dokumentasjonen gis det en redegjørelse for hvordan barnehagemyndigheten bruker tilsyn for å påse regeletterlevelse i den enkelte barnehage. Her står det at det gjennomføres både dokumenttilsyn og stedlig tilsyn. På grunn av en utfordrende bemanningssituasjon i avdelingen i 2017 og 2018 har det vært begrenset kapasitet til å utføre tilsyn utover et minimumsnivå. Det ble ikke utarbeidet tilsynsplaner for 2017 og 2018.

I dokumentasjonen og intervjuene fremkommer det at i 2018 ble det varslet og gjennomført stedlig tilsyn i en barnehage, etter en risikovurdering angående pedagogisk personale. Fylkesmannen ser at det ble innhentet informasjon via Basil, årsplaner, periodeplaner, redegjørelse for sykefravær, samtaler med foreldrerepresentant/SU og personalet. Barnehagemyndigheten fikk også informasjon gjennom omvisning i barnehagen. Dokumentasjonen viser at barnehagemyndigheten skrev en foreløpig tilsynsrapport og en endelig rapport. I rapportene blir det gitt vurderinger og konklusjoner på om barnehagen oppfylder lovkravene i barnehageloven.

Bydelen opplyser i dokumentasjonen at det ble sendt ut varsel om dokumenttilsyn til alle barnehagene i bydelen i 2017, men på grunn av ulike omstendigheter i administrasjonen ble tilsynet avsluttet uten kommentarer. Av samme grunn ble det heller ikke utført dokumenttilsyn i 2018.

I intervjuene opplyses det at på grunn av ressursmangel i administrasjonen, har ikke tilsyn vært prioritert. Gjennom kunnskap barnehagemyndigheten har om alle barnehagene, har bydelen vært trygg på at barnehagene oppfylder kravene i barnehageloven.

I tilbakemelding på foreløpig rapport viser bydelen til at det har blitt gjennomført økonomiske tilsyn med private barnehager med vedtak om tilbakebetaling av tilskudd i to av barnehagene. Dette fremkommer også i oversendt dokumentasjonen.

Vurdering

Slik Fylkesmannens ser det, er det vanskelig å påse regelverketlevelse i barnehagene uten også å bruke tilsyn som virkemiddel. I et tilsyn kan bydelen innhente dokumentasjon som viser regeletterlevelsen. Gjennom tilsyn vil også barnehagene skriftlig få informasjon om hvordan bydelen vurderer barnehagens praksis opp mot regelverket, og bydelen vil måtte følge opp et lovbrudd inntil det er rettet. Dokumentasjonen viser at bydelen har varslet, gjennomført, vurdert og konkludert i tilsyn med 1 av 35 barnehager det siste året.



I tilbakemelding på foreløpig rapport viser bydelen til at det har blitt gjennomført økonomiske tilsyn med private barnehager med vedtak om tilbakebetaling av tilskudd i to av barnehagene. Fylkesmannen har tidligere valgt å ikke vurdere disse tilsynene, da de ikke ble utført av bydelen som barnehagemyndighet. Fylkesmannen har gjennomgått dokumentasjonen av de økonomiske tilsynene på nytt og har valgt å gjøre en ny vurdering.

Gjennom dokumentasjonen fremkommer det at de økonomiske tilsynene ble iverksatt etter en risikovurdering gjort av bydelen som barnehagemyndighet. Risikovurderingen viste at det var nødvendig med tilsyn for å påse regeletterlevelse. Organiseringen i Oslo kommune er slik at det er Bydelsadministrasjonen som gjennomfører de økonomiske tilsynene. Slik Fylkesmannen leser dokumentasjonen skjer dette i samarbeid med barnehagemyndigheten.

Konklusjon

På bakgrunn av det som er sagt over, vurderer Fylkesmannen at Bydel Grünerløkka gjennomfører tilsyn der dette er nødvendig.

5. Reaksjoner og vedtak i tilsyn

5.1 Rettslige krav

Barnehagemyndigheten må gi barnehageeier en frist for å rette opp brudd på regelverket som blir avdekket i tilsynet. Fristen må tilpasses bruddets type og omfang. Fristen skal ikke være lengre enn det som er nødvendig for at barnehageeieren skal kunne rette regelverksbruddet, jf. barnehageloven § 16 andre ledd første og andre punktum.

Barnehagemyndigheten må forsikre seg om at barnehageeieren korrigerer ulovlig praksis slik at praksis blir i samsvar med barnehageloven og forskrifter. Det fremgår av merknadene til barnehageloven 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 barnehageeieren faktisk må rette det ulovlige forholdet, jf. barnehageloven § 8 første ledd. For å oppnå dette, må barnehagemyndigheten gi veiledning eller pålegg om retting, jf. barnehageloven § 16 første og andre ledd.

Dersom kommunen gir pålegg om retting, må de følge forvaltningslovens bestemmelser og utforme vedtaket skriftlig. Hvis barnehagemyndigheten i stedet har valgt å bruke veiledning, er det ikke et krav til skriftliggjøring. Barnehagemyndigheten kan ikke avslutte tilsynet før barnehageeieren har sannsynliggjort at brudd på regelverket er rettet. Forhåndsvarsel (varsel før enkeltvedtak) skal som hovedregel være skriftlig. Forhåndsvarsel skal forberede barnehageeieren på det vedtaket som kan komme, og gi barnehageeieren muligheter til å uttale seg og ivareta sine interesser. Barnehagemyndigheten kan gi forhåndsvarsel i tilsynsrapporten. Både pålegg om retting og tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen er enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2.



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 den har sett på i tilsynet. Dette omfatter både de faktiske forholdene og hvilke vurderinger den har gjort. Forhåndsvarselet må vise hva vedtaket vil innebære for barnehageeieren, for eksempel pålegg om å rette ulovlige eller uforsvarlige forhold. Forhåndsvarselet må gi barnehageeieren en frist for å uttale seg.

5.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

I RefLex svarer bydelen at de følger Oslostandard med tilhørende brevmaler, sist revidert i 2017. Dette betyr at bydelen sender ut forhåndsvarsel til barnehageeier i tilfeller hvor den vurderer å vedta pålegg om retting eller stenging. I dette forhåndsvarselet gis det en frist for barnehageeier å uttale seg. Forhåndsvarselet inneholder også opplysninger om det rettslige og faktiske grunnlaget for det varslede vedtaket og hva det innebærer for barnehageeier.

I intervjuene opplyses det om at eventuelle lovbrudd blir fulgt opp ved å etterspørre hva barnehageeier har gjort siden tilsynet. Ikke nødvendigvis formelt, men per telefon eller i epost.

Fylkesmannen har fått oversendt foreløpig og endelig tilsynsrapport fra bydelens stedlige tilsyn i 2018. Her kan vi lese at bydelen har sendt forhåndsvarsel om vedtak i forhold til barnehagens manglende oppfyllelse av pedagognormen. Videre forstår Fylkesmannen det slik at bydelen konkluderer med et avvik i oppfyllelse av norm for pedagogisk bemanning. I og med at avviket var av kort varighet var det ikke aktuelt å vedta pålegg om retting.

Det har også blitt oversendt dokumentasjon knyttet til dokumenttilsynet i 2017. Dette ble varslet, men ikke konkludert og fulgt opp. I 2018 ble det ikke gjennomført dokumenttilsyn.

Fylkesmannen har fått oversendt foreløpig og endelig tilsynsrapporter fra de økonomiske tilsynene bydelen gjennomførte i samarbeid med bydelsadministrasjonen i perioden 2016-2018. Her fremkommer det at bydelen har sendt forhåndsvarsel om vedtak. Vedtaket omhandler tilbakebetaling av tilskudd som er anvendt i strid med barnehageloven. Forhåndsvarselet er skriftlig, det vises til aktuelle bestemmelser i barnehageloven med forskrifter, hvilke forhold som er lagt til grunn og hva vedtaket vil innebære for barnehageeier. Videre er det gitt en frist for barnehageeier for å uttale seg.

I de endelige tilsynsrapportene leser vi at dokumentasjonen er vurdert og konkludert opp mot lovkravene. Begge rapportene er det vedtak om tilbakebetaling og det opplyses om klageadgang i henhold til forvaltningsloven.

Det fremkommer i dokumentasjonen at tilsynet er fulgt opp til det er sannsynliggjort at brudd på regelverket er rettet.

Vurdering

Slik Fylkesmannen vurderer bydelens reaksjoner og vedtak i de økonomiske tilsynene, gis dette i henhold til forvaltningslovens bestemmelser. De foreløpige tilsynsrapportene viser at



vurderingene og konklusjonene er skriftlige, det vises til aktuelle bestemmelser i barnehageloven og det blir sendt forhåndsvarsel om vedtak med uttalelsesfrist.

De endelige tilsynsrapportene i de økonomiske tilsynene inneholder pålegg om retting, som er et enkeltvedtak. Fylkesmannen ser i dokumentasjonen at bydelen viser til hvilken bestemmelse som ligger til grunn for avgjørelsen. Videre beskriver bydelen hvilke faktiske forhold den har brukt i sine vurderinger og hvilke hensyn som har vært utslagsgivende for skjønnet. Det opplyses om barnehageeiers klageadgang på enkeltvedtaket og fremgangsmåte ved klage.

Konklusjon

På bakgrunn av det som er sagt over vurderer Fylkesmannen at Bydel Grünerløkka vedtar pålegg om retting eller stenging av barnehager i henhold til bestemmelsene i forvaltningsloven. Videre blir tilsynet fulgt opp til det er sannsynliggjort at brudd på regelverket er rettet.

6. Bydelens godkjenning av barnehager

6.1 Rettslige krav

Barnehageloven § 10 første og andre lyder:

Kommunen avgjør søknad om godkjenning etter en vurdering av barnehagens egnethet i forhold til formål og innhold, jf §§1, 1a og 2.

Kommunen kan ved godkjenning sette vilkår for driften med hensyn til antall barn, barnas alder og oppholdstid.

Barnehagemyndigheten må gi nødvendig veiledning om regler for godkjenning av barnehager til den som ønsker å søke om godkjenning.

Barnehagemyndigheten skal oppfylle retten til veiledning for den som ønsker å søke om godkjenning, slik at vedkommende både blir satt i stand til å oppfylle kravene til søknaden og hevde sine rettigheter i søknadsprosessen. Barnehagemyndigheten har et aktivt veiledningsansvar overfor den som ønsker å søke om godkjenning. Veiledningsansvaret gjelder likt, uavhengig av om det er kommunal barnehageeier eller en privat aktør, som ønsker å søke om godkjenning. Veiledningen skal også ivareta prinsippet om forbud mot usaklig forskjellsbehandling.

Barnehagemyndigheten har en plikt til å behandle og avgjøre alle søknader om godkjenning som den mottar. Barnehagemyndigheten skal begynne å behandle saken så snart den har mulighet. Alle søknader om godkjenning betyr at barnehagemyndigheten må behandle alle søknader i tråd med forvaltningsloven, så lenge barnehagemyndigheten må forstå at henvendelsen er å anse som en søknad om godkjenning.

Barnehagemyndigheten må gjøre søkeren i stand til å oppfylle nødvendige krav til søknaden, og til å hevde sine rettigheter i søknadsprosessen. Barnehagemyndigheten må veilede søkeren slik at søkeren blir i stand til å gjøre søknaden sin komplett. At søknaden er komplett, betyr at



Fylkesmannen i Oslo og Viken

barnehagemyndigheten har all informasjon den trenger for å ta stilling til søknaden. Veiledningsansvaret gjelder likt uavhengig av om det er kommunal barnehageeier eller en privat søker. Veiledningen skal også ivareta prinsippet om forbud mot usaklig forskjellsbehandling. For å oppfylle plikten til å gi nødvendig veiledning, må barnehagemyndigheten ha oversikt over hvilken informasjon den trenger for å kunne ta stilling til søknaden og avklare hva slags veiledning søkeren har behov for.

Barnehagemyndigheten må innhente et informasjonsgrunnlag som er tilstrekkelig for å vurdere om barnehagen vil være egnet etter barnehageloven §§ 1, 1 a og 2. Kravet til at barnehagemyndigheten må skaffe seg god nok informasjon, gjelder uavhengig av om det er opprettelse av ny barnehage, endringer i eksisterende barnehage, eller privat eller kommunal barnehage.

Før barnehagemyndigheten fatter vedtak om godkjenning må de vite om det er gitt uttalelser eller eventuelle vilkår fra andre myndigheter som kan få betydning for godkjenningen. Kravet om å innhente politiattest gjelder den/de som søker om å få etablere barnehage, eier av barnehagens lokaler og familiemedlemmer av begge, jf. forskrift om politiattest i barnehager § 6 og gjelder ved godkjenning av kommunale og private barnehager. Barnehagemyndigheten skal kun kreve attest hvis vedkommende har mulighet til å være i direkte kontakt med barna. Attesten skal i så fall foreligge før godkjenning gis.

For å vurdere om barnehagen vil oppfylle §§ 1, 1 a og 2 når den kommer i drift, må barnehagemyndigheten bruke informasjonen den har innhentet om hvordan søkeren har tenkt å drive barnehagen. Barnehagemyndigheten må gjøre en konkret og helhetlig vurdering av om barnehagen er egnet til å oppfylle bestemmelsene i barnehageloven §§ 1, 1 a og 2 og forskrift om rammeplan. Når det gjelder familiebarnehager må barnehagemyndigheten vurdere om hjemmet og baselokalet er egnet for familiebarnehagedrift, men egnethetsvurderingen må ta hensyn til at virksomheten foregår i private hjem. For både ordinære barnehager og familiebarnehager innebærer dette blant annet at barnehagemyndigheten må vurdere barnas mulighet for lek, hvile, livsutfoldelse og meningsfulle opplevelser og aktiviteter. Videre må barnehagemyndigheten vurdere om barnehagen tar hensyn til barnas alder, funksjonsnivå, kjønn, sosiale, etniske og kulturelle bakgrunn

Når barnehagemyndigheten vurderer om den skal godkjenne en ny barnehage eller endringer i en barnehage, må den vurdere om uttalelser fra andre myndigheter får betydning for vurderingen av om barnehagemyndigheten skal godkjenne barnehagen etter barnehageloven. I noen tilfeller kan andre myndigheter gi de nødvendige godkjenninger med forbehold om at barnehagen retter opp i noe. Barnehagemyndigheten må i slike tilfeller vurdere om barnehagen oppfyller kravene til godkjenning etter barnehageloven slik barnehagen er innrettet første åpningsdag.

Når barnehagemyndigheten godkjenner en ny barnehage eller endringer i en barnehage, kan den ikke sette andre vilkår enn vilkår om antall barn, barnas alder og oppholdstid. Dersom barnehagemyndigheten setter vilkår om antall barn, barnas alder eller oppholdstid ved godkjenningen, må vilkårene være rimelige og relevante



6.2 Fylkesmannens observasjoner, vurderinger og konklusjon

I RefLex svarer bydelen ja på at de gir nødvendig veiledning til vedkommende som ønsker å søke om godkjenning. Videre kommenterer bydelen at *«Alle henvendelser fra private aktører om å starte barnehage blir henvist til Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap. Bystyret i Oslo har vedtatt at det kun skal starte offentlige barnehager, eller private med ideelt grunnlag. Veiledning underveis ved planlagt oppstart blir gitt, både i møter, e-post og per telefon.»* Videre svarer bydelen «ja» på at de behandler alle søknader om godkjenning i egen bydel og at de følger Oslostandard for godkjenning.

I oversendt dokumentasjon kan vi lese at under tilsyn i 2012 ble det avdekket at en privat barnehage ikke har vært regulert til barnehageformål. Denne barnehagen har vært i drift siden 1995. Eier av barnehagen ble gjort oppmerksom på dette. Bydelen satte krav til omregulering og ny godkjenning. I perioden 2012 til 2018 fulgte bydelen opp dette kravet gjennom veiledning og møter med barnehageeier.

Dokumentasjonen viser at barnehagemyndigheten, i de tre siste godkjenningen, blant annet innhenter planer for lokaler og uteområde, opplysninger om organiseringen av leke- og oppholdsareal og eiers plan for bemanning for å vurdere barnehagens egnethet i henhold til barnehagelovens krav til formål og innhold. Videre ser Fylkesmannen i dokumentasjonen at barnehagemyndigheten har gjort seg kjent med andre myndigheters uttalelser og vurderinger, blant annet fra mattilsynet, plan og bygningsetaten og arbeidstilsynet.

Dokumentasjonen viser at myndigheten innhenter politiattest fra eier av barnehagen. Dette blir bekreftet under intervjuene.

I RefLex, under punktet avgjørelse av søknaden, svarer bydelen at i vedtak om godkjenning er barnehagen vurdert etter §§ 1, 1a og 2, det tas hensyn til uttalelser og eventuelle vilkår fra andre myndigheter, en beskrivelse av inne- og uteareal, barnas alder og antall barn. Vedtak om godkjenning er skriftlig og inneholder begrunnelsen av de reglene og faktiske forholdene som vedtaket bygger på, og de hovedhensynene som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn.

I tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport fremkommer det at barnehagemyndigheten har ved de siste godkjenningene av barnehager brukt Oslostandard for godkjenning, med tilhørende mal ved vedtak. I følge byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap skal brevmalene gjennomgå og tilpasses bedre til lovverket. Bydelen opplyser at den i fremtiden vil sørge for at de vurderingen som blir gjort i forhold til §§ 1, 1a og 2 i barnehageloven og forskrift om rammeplan kommer frem i vedtaket om godkjenning av barnehagen.

Vurderinger

Slik Fylkesmannen oppfatter det gir barnehagemyndigheten nødvendig veiledning, både via møter, eposter og telefonsamtaler under godkjenningsprosessen. Når det gjelder veiledning om



Fylkesmannen i Oslo og Viken

regler for godkjenning av barnehager direkte til den som ønsker å søke om, henvises det til Byrådsavdelingen. Dette er i henhold til Oslostandarden for godkjenning av barnehager. Fylkesmannen vurderer denne organiseringen som tilfredsstillende da myndigheten veileder den som vurderer å søke om godkjenning av ny barnehage til rett instans.

Fylkesmannen vurderer at barnehagemyndigheten gir nødvendig veiledning under godkjenningsprosessen. Dokumentasjonen og intervjuene viser at veiledningen av den private barnehagen, som ikke var regulert til barnehageformål, pågikk over flere år. Fylkesmannen mener at dette er unødvendig lang tid, men vurderer samtidig at bydelen ikke kan klandres for dette. Dokumentasjonen viser at barnehagemyndigheten veiledet på møter, epost og telefon og var tydelig i sine krav og forventinger. Fylkesmannen oppfatter at det var barnehageeier som ikke fulgte opp avtaler gjort i veiledningen.

Når det gjelder godkjenning av Sinsen kirke barnehage, antar Fylkesmannen at eier av barnehagen og eier av barnehagens lokaler, er den samme og at kravet etter forskrift om politiattest § 6 er i varetatt ved at barnehagemyndigheten har innhentet politiattest for eier av barnehagen.

Slik Fylkesmannen leser de rettslige kravene til godkjenning av barnehager må barnehagemyndigheten innhente informasjon om hvordan søkerne har tenkt å drive barnehagen for å oppfylle barnehagelovens krav til formål og innhold.

Vi ser blant annet at det i flere av vedtakene er innhentet informasjon om bemanning, vedtekter, planer for lokaler og uteområde. Videre kan vi lese at barnehagemyndigheten innhenter og har gjort seg kjent med andre myndigheters uttalelser. Vi kan også lese at myndigheten har satt vilkår med tanke på barnas alder og antall barn som kan være tilstede samtidig.

I de tilsendte vedtakene oppgis barnehagens netto leke- og oppholdsareal og barnehagens uteareal. Av vedtakene fremgår også eiers fastsatte leke- og oppholdsareal per barn (arealnrm). Av arealoversikten, som følger som vedlegg til vedtakene, fremgår det hvilke rom som er avsatt til barnas aktiviteter. Det følger videre av vedtakene at barnehagemyndigheten også har vurdert at barnehagens fysiske rammer, det vil si lokaler og uteområder, er egnet for barnehagedrift. Det er imidlertid Fylkesmannens oppfatning at barnehagemyndighetens begrunnelse fremstår mer som en konklusjon og oppsummering av dokumentasjonen, enn en vurdering av om barnehagen er *egnet* etter barnehageloven §§ 1, 1 a og 2.

Fylkesmannen savner derfor en nærmere beskrivelse av de vurderingene barnehagemyndigheten har foretatt når det gjelder hvorvidt barnehagen vil være egnet etter kravene i barnehageloven §§ 1, 1 a og 2 når barnehagen åpner. Det bør fremkomme tydeligere hva leke- og oppholdsarealet inneholder som gjør rommene, lokalene og uteområdet egnet etter § 1, 1 a og 2 i barnehageloven. Videre må barnehagemyndigheten vurdere hvordan søkeren har tenkt å drive barnehagen etter barnehageloven §§ 1, 1 a og 2 og forskrift om rammeplan.

I tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport skriver bydelen at Oslostandarden for godkjenning av barnehager med tilhørende maler, skal gjennomgå og tilpasses gjeldende lovverk. Videre skal vedtak om godkjenning inneholde en vurdering av barnehageloven §§ 1, 1a og 2 og forskrift om rammeplan. Bydelen har ikke fattet vedtak om godkjenning av barnehager i perioden mellom foreløpig tilsynsrapport og frist for tilbakemelding 03.05.2019. Av den grunn kan ikke Fylkesmannen se hvordan bydelen gjør dette i praksis.



Konklusjon

Slik Fylkesmannen oppfatter tilbakemeldingen på foreløpig tilsynsrapport fremkommer det ikke hvordan barnehagemyndigheten gjør en konkret og helhetlig vurdering av om barnehagen er egnet til å oppfylle bestemmelsene i barnehageloven §§ 1, 1 a og 2 og forskrift om rammeplan, både i henhold til leke – og oppholdsarealet og barnehagens innhold.

7. Bydelens godkjenning av familiebarnehager

7.1 Rettslige krav

I barnehageloven § 11 står det følgende:

Godkjenning av familiebarnehager omfatter virksomhetens organisering og det enkelte hjemms egnethet som lokale for familiebarnehagedrift.

Departementet kan gi forskrifter om godkjenning og drift av familiebarnehager.

7.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

I RefLex opplyses det om at bydelen følger Oslostandarden for godkjenning av familiebarnehager. I oversendt dokumentasjon fremkommer det at Bydel Grünerløkka har to familiebarnehager som ble godkjent henholdsvis i 2013 og 2014.

På bakgrunn av at det er 5 år siden siste godkjenning av familiebarnehager, har vi valgt å ikke vurdere og konkludere på dette temaet i vårt tilsyn med bydel Grünerløkka

8. Forhåndsvarsel om pålegg om retting

Fylkesmannen har i kapittel 2 og 6 konstatert brudd på regelverket. I denne rapporten får Oslo kommune, Bydel Grünerløkka frist til å rette ulovlige forhold, jf kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 31.08.2019. Bydelen må innen denne datoen sende Fylkesmannen en erklæring om at ulovlige forhold er rettet og en redegjørelse med dokumentasjon for hvordan lovbruddet er rettet.

Dersom forholdene ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et eventuelt pålegg om retting vil være et enkelt vedtak og vil kunne påklages i henhold til forvaltningslovens regler for dette, jf forvaltningsloven kapittel VI. Bydelen har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf forvaltningsloven §§ 18 flg. Unntatt fra dette er referatene fra intervjuer jf. forvaltningsloven § 18 a.



Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av retttefristen i endelig tilsynsrapport:

- 1. Oslo kommune, Bydel Grünerløkka, skal gjennom veiledning og tilsyn påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven § 8 første og femte ledd og § 16 første og andre ledd.**

Pålegget innebærer at Bydel Grünerløkka må (korreksjonspunkter):

- a) bruke kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn.

- 2. Oslo kommune, Bydel Grünerløkka, skal avgjøre søknader om godkjenning i samsvar med barnehageloven § 10.**

Pålegget innebærer at Bydel Grünerløkka må (korreksjonspunkt):

- a) gjøre en konkret og helhetlig vurdering av om barnehagen er egnet til å oppfylle bestemmelsene i barnehageloven §§ 1, 1 a og 2 og forskrift om rammeplan.

Moss 28.05.2019

Heidi Martinsen
Tilsynsleder

Jane Hjellegjerde Aambakk
Revisor

Christian Øhren Nordset
Revisor