



Fylkesmannen
i Oslo og Akershus

Barnehage- og utdanningsavdelingen

TILSYNSRAPPORT

Kommunens rolle som barnehagemyndighet

Nesodden kommune

Mai 2018

Sammendrag

Tema og formål

Tema for vårt tilsyn med Nesodden kommune 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.

Regelverket er gitt for å sikre at alle barn får et godt og likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet. Det overordnede målet med våre tilsyn er å bidra til at kommunene følger regelverket i praksis.

Regelverksbrudd

I de tilfeller der vi konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, betegnes dette som regelverksbrudd. Det gjøres uavhengig av om det er forvaltningsloven, barnehageloven eller forskrifter fastsatt i medhold av denne, som er brutt. Rapporten inneholder varsel om pålegg om retting av regelverksbrudd som er avdekket under tilsynet.

Det er varslet 2 pålegg og 7 korreksjonspunkter.

Status på rapporten og veien videre

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

Nesodden kommune skal innen denne fristen gi tilbakemelding til Fylkesmannen om at de ulovlige forhold som er konstatert i denne rapporten er rettet. Kommunen 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 klages på i henhold til forvaltningslovens regler for dette, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	4
1.1 Kort om kommunen	4
1.2 Om gjennomføringen av tilsynet.....	4
1.3 Om tilsynsrapporten	5
2 Nesodden kommune som barnehagemyndighet.....	6
2.1 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	6
Deltema: RISIKOVURDERINGER.....	6
Deltema: VEILEDNING	12
Deltema: TILSYN.....	13
3 Frist for retting av regelverksbrudd.....	28

Vedlegg: Rettslige krav

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 kommunen

I Nesodden kommune er Rådmannen delegert myndighet for tilsyn. Tilsynsansvaret på barnehageområdet er delegert videre til Kommunalsjef for skole, barnehage og oppvekst.

Kommunen har 30 barnehager, jf. BASIL rapporteringen per 15.12.2017. Det er 9 kommunale barnehager, 14 private barnehager, 2 åpne barnehager som er privateid, og 5 private familiebarnehager.

Fylkesmannen har tidligere gjennomført tilsyn med Nesodden kommune. Tema for tilsynet i 2012 var kommunen som godkjenningsmyndighet, jf. barnehageloven §§ 10 og 11.

1.2 Om gjennomføringen av tilsynet

Vi åpnet tilsyn med Nesodden kommune som barnehagemyndighet i brev av 21. desember 2017. Kommunen leverte følgende dokumentasjon til Fylkesmannen:

- a) Kommunens organisasjonskart.
- b) Oversikt over organiseringen på barnehageområdet (barnehagemyndigheten).
- c) Barnehagemyndighetens årsrapport på barnehageområdet for 2016.
- d) Kommunens plan for tilsyn 2013-2016 (som ble utvidet til å gjelde også for 2017), plan for tilsyn 2018-2021, sluttrapporter og samlerapport etter tilsyn i alle barnehager i Nesodden kommune i perioden 2014-2017.
- e) Tilsynsrapporter fra de fem siste varslede tilsyn på barnehageområdet.
- f) Dokumentasjon på kommunens oppfølging av regelverksbrudd i to barnehager.
- g) Bekreftelse på at kommunen ikke har fattet enkeltvedtak om pålegg om retting etter barnehageloven § 16 som følge av ovennevnte tilsyn.
- h) Barnehagemyndighetens egenvurdering i RefLex.
- i) Redegjørelse for hvordan barnehagemyndigheten bruker veiledning og tilsyn som virkemiddel for å påse regelverksetterlevelse i den enkelte barnehage.

Dette utgjør dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet.

Etter vår gjennomgang av dokumentene har vi gjennomført intervjuer med barnehagemyndigheten den 20. februar 2018. Vi har intervjuet følgende personer:

- Herdis Eikemo, seniorrådgiver
- Solveig Lefstad, rådgiver
- Tone Årbostad-Moe, barnehagefaglig rådgiver

Tema for tilsynet er kommunens 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. Tilsynet innebærer at den innsendte dokumentasjonen og opplysninger fra intervjuene blir gjennomgått og vurdert opp mot lovkravene.

Fylkesmannen gjennomførte veiledningssamling for kommunene i region Follo den 12. februar 2018. På denne samlingen ble kontrollspørsmålene vi undersøker i forbindelse med dette tilsynet gjennomgått. Representanter fra Nesodden deltok på denne samlingen.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til Nesodden kommune 20. mars 2018. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Kommunen har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen 20. april 2018. Vi har behandlet kommunens kommentarer under hvert av de aktuelle temaene.

1.3 Om tilsynsrapporten

Våre vurderinger i denne rapporten baserer seg i hovedsak på opplysninger som kommer frem i den skriftlige dokumentasjonen, opplysninger fra intervju og kommunens uttalelse til foreløpig tilsynsrapport.

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

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

2 Nesodden kommune som barnehagemyndighet

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

2.1 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Deltema: RISIKOVURDERINGER

2.1.1 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 barnehageeierens plikter, eller at det foreligger en oversikt i et bestemt format.

Barnehagemyndigheten i Nesodden kommune har svart ja på dette spørsmålet i RefLex og vist til kommunens planer for tilsyn i periodene 2013-2016 og 2018-2021.

I spørreskjemaet som er utarbeidet til bruk i tilsynet, jf. kommunens plan for tilsyn 2013-2016, gis det en oversikt over regelverket barnehagemyndigheten skal føre tilsyn med. Skjemaet inneholder spørsmål knyttet til barnehageloven §§ 1-4, § 7, § 13, §§ 17-24 og tilhørende forskrifter. Etter vår vurdering tilsier dette at barnehagemyndigheten har god kjennskap til eierpliktene i lov og forskrifter.

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

2.1.2 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 den innhente det. Uten informasjon om regelverksetterlevelsen, kan ikke barnehagemyndigheten vurdere risikoen for brudd på regelverket og behovet for veiledning og tilsyn. Informasjonen skal vise om regelverket er kjent, forstått og overholdt av barnehageeierne.

I barnehagemyndighetens samlrapport etter tilsyn fremkommer det at det har vært utført tilsyn ved alle barnehagene i kommunen i perioden 2014-2017. Totalt utgjorde dette et varslet stedlig tilsyn i 32 barnehager; 9 kommunale, 12 private og 11 familiebarnehager. Det konkluderes i samlrapporten med at «Tilsyn i perioden har

bidratt til større forståelse for barnehageloven, i større grad etterlevelse av regelverk blant barnehageeierne og økt kvalitet på barnehagetilbudet.»

I tilsynsperioden ble det avdekket 72 avvik og gitt 82 merknader. I samlerapporten omtales dette slik: *«Tilsynet i den enkelte barnehage var omfattende, men gav oss god og viktig kunnskap om alle barnehagene i kommunen.»* Barnehagemyndigheten har konkretisert hvilke plikter i barnehageloven som ikke er overholdt, og funnene er samlet i en egen oversikt som viser avvik og merknader for hver barnehage. Etter barnehagemyndighetens vurdering *«fungerer dette svært godt og bør videreføres»*. Barnehagemyndigheten viser til denne dokumentasjonen når de svarer ja på dette kontrollspørsmålet i RefLex.

På intervju ba vi om at barnehagemyndigheten utdypet litt mer om hvordan denne kunnskapen opprettholdes etter den nevnte tilsynsperioden. Den viste til at de får mye kunnskap om barnehagene ved gjennomgang av årsmeldingene, barnehagens årsplan, barnehagens hjemmeside, ved tildeling av offentlige tilskudd, årsregnskap for ikke-kommunale barnehager, årsrapporter, ved kontinuerlig oppdatering av antall barn i sitt datasystem og ved behandling av dispensasjon fra utdanningskravet. I tillegg får barnehagemyndigheten mye informasjon om hvordan eierpliktene ivaretas på styremøter, via telefoner og e-post, og ved henvendelser fra barnehagenes ledere, ansatte og foreldre. De som ivaretar rollen som barnehagemyndighet, deler mye informasjon med hverandre slik at de samlet sett har tilstrekkelig kunnskap om hvordan eierpliktene ivaretas.

Etter vår vurdering er dette relevante kilder for å påse regelverksetterlevelse hos barnehageeier. Vi er også av den oppfatning at tilsyn med alle barnehagene i kommunen, i perioden 2014-2017, ga barnehagemyndigheten bred og relevant kunnskap om barnehageeiers regelverksetterlevelse.

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

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

Barnehagemyndigheten må bruke kunnskapen om barnehageeierne til å foreta løpende vurderinger av sannsynlighet for og konsekvensen av brudd på barnehageeiers plikter i barnehageloven. På bakgrunn av informasjon om regelverksetterlevelsen, må barnehagemyndigheten vurdere behovet for veiledning og tilsyn. Dette innebærer at barnehagemyndigheten må kartlegge risiko for brudd på regelverket ved bruk av kilder som sier noe om regelverksetterlevelsen. Videre må barnehagemyndigheten vurdere hvilke virkemidler som er egnet til å påse regelverksetterlevelse. Dersom barnehagemyndigheten ikke bruker virkemidlene i tråd med sine funn, oppfyller den ikke sin plikt til å påse regelverksetterlevelse.

I RefLex har barnehagemyndigheten svart ja på dette kontrollspørsmålet med følgende kommentar: *«Vi har ikke egne skjema for risikovurdering, men evaluerer kontinuerlig barnehagens innhold og rammebetingelser.»*

På vårt intervju med barnehagemyndigheten ble det vist til at de foretar tilsyn på bakgrunn av den kunnskap de har til den enkelte barnehage, og de utfører tilsyn på bakgrunn av bekymringsmeldinger. De som innehar barnehagemyndighetsrollen snakker sammen om kunnskapen de har, og vurderer om det er risiko for regelverksbrudd. Deres erfaring er at det er et stort behov for veiledning blant barnehageeierne.

Barnehagemyndigheten oppfordrer også andre aktuelle myndigheter i kommunen til å gjennomføre tilsyn når den avdekker et behov for det, eksempelvis etter Forskrift om miljørettet helsevern for barnehager og skoler mv.

Etter tilsynsperioden 2014-2017 har barnehagemyndigheten utarbeidet en sluttrapport som gir en samlet oversikt over avvik og merknader som er gitt, og hvordan de skal følges opp for å sikre regelverksetterlevelse. I konklusjonen står det blant annet: *«Gjennom veiledning og oppfølging har vi gitt et godt grunnlag for forbedringer.»*

I den foreløpige rapporten var det vår oppfatning at barnehagemyndigheten har fått mye kunnskap gjennom sitt tilsyn med alle barnehagene for å vurdere videre behov for veiledning og tilsyn. Vi kunne derimot ikke se at tema og tilsynsobjekt i perioden 2014-2017 ble valgt ut på bakgrunn av en risikovurdering, men på bakgrunn av at det skulle foretas tilsyn med alle eierpliktene i alle barnehagene i kommunen i denne perioden. I kommunens varsel om tilsyn i de fem tilsynsrapportene vi har fått tilsendt, vises det kun til barnehageloven § 16 og at *«tilsynet skal være til hjelp for barnehagene i arbeidet med kvalitetssikring av egen virksomhet»*.

Nesodden kommune skriver i sin tilbakemelding på den foreløpige tilsynsrapporten at plan for tilsyn 2014-2017 ble utarbeidet med bakgrunn i at det var lenge siden barnehagemyndigheten hadde utført et grundig tilsyn etter barnehageloven. Før tema og omfang av tilsyn ble valgt, har de utarbeidet et spørreskjema til barnehagene med risikoområder for regelverksbrudd og de har gjennomgått barnehagenes årsrapporter, årsplaner, vedtekter og godkjenninger. Den kunnskapen barnehagemyndigheten har fått om barnehagene gjennom denne kartleggingen, er sett opp mot kravene i barnehageloven for å vurdere risiko for brudd på regelverket. Barnehagemyndigheten har vist til konkrete paragrafer i barnehageloven der de har vurdert at risikoen for regelverksbrudd er høy. I sin tilbakemelding på den foreløpige rapporten skriver barnehagemyndigheten at spørreskjemaet ble så omfattende at de anså det som mest hensiktsmessig å foreta samme tilsyn i alle barnehagene.

Vi viste også til kommunens plan for tilsyn 2018-2020 i vår foreløpige tilsynsrapport. I årshjul for tilsyn av barnehager står det i punkt 4: *«Kommunalsjef for skole, barnehage og oppvekst prioriterer innsatsområder/tema, tilsynsmetoder og avgjør hvilke barnehager det skal føres tilsyn med i dette året.»* På intervju orienterte barnehagemyndigheten om de temaene som var prioritert av kommunalsjefen for kommende tilsynsperiode.

I den foreløpige tilsynsrapporten kom vi frem til at den kunnskapen barnehagemyndigheten har om barnehagene, ikke benyttes til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behovet for veiledning og tilsyn. For så lenge det er kommunalsjefen som skal prioritere tema og tilsynsmetode for fremtidige stedlige og skriftlige tilsyn, kan vi ikke se at tilsyn i Nesodden kommune gjøres ut i fra en risikovurdering. Dette tilsa etter

vår vurdering at det er kun hendelsesbaserte tilsyn som gjennomføres på bakgrunn av en risikovurdering.

I tilbakemelding på den foreløpige tilsynsrapporten bekrefter barnehagemyndigheten at det under intervjuene ikke kom klart nok frem at temaene for tilsyn ble valgt i et samarbeid mellom kommunalsjefen og rådgiverne på barnehageområdet.

Barnehagemyndigheten viser til at fylkesmannen i sin vurdering har utelatt det som står om at rådgivere er medarbeidere i prosessen, jf. punkt 4 i plan for tilsyn 2018-2020. Det vises også til den årlige fremdriftsplanen for tilsyn, og at prioriteringer av innsatsområder skal vurderes på nytt i august. Det fremkommer at dette gjøres med bakgrunn i utveksling av felles kunnskap, og vurdering av risiko for regelverksbrudd.

Barnehagemyndigheten viser til fem dokumenter som den har vedlagt sammen med sin tilbakemelding på vår foreløpige vurdering av kontrollspørsmålet i punkt 2.1.3. Alle fem var vedlagt den dokumentasjonen vi ba om da vi åpnet vårt tilsyn med Nesodden kommune.

Selv om det ikke er fremkommet ny dokumentasjon i vedleggene, er det vår vurdering at den utdypende informasjonen vi fikk på sluttmøtet og som er gjengitt i den skriftlige tilbakemeldingen på vår foreløpige tilsynsrapport, tilsier at barnehagemyndigheten bruker den kunnskapen de har om barnehagene til å gjøre risikovurderinger. Det er vår oppfatning at det er sannsynliggjort at tema for tilsyn og valg av virkemidler er basert på at det foretas løpende vurderinger av sannsynlighet for og konsekvensen av brudd på barnehageeiers plikter i barnehageloven.

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

2.1.4 Er barnehagemyndighetens risikovurderinger basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven?

Når barnehagemyndigheten skal vurdere risiko for brudd på regelverket, må barnehagemyndigheten vite hvilke rettslige krav regelverket stiller til barnehageeier. Det rettslige kravet følger ikke alltid direkte av lovteksten. Barnehagemyndigheten må bruke gyldige rettskilder og legge til grunn gjeldende fortolkning fra nasjonale myndigheter for å klargjøre hva regelverket faktisk krever av barnehageeier.

Barnehagemyndigheten skriver i RefLex at de til enhver tid er oppdatert i forhold til lovverk, rammeplan og forvaltningslovens bestemmelser. I dette kontrollspørsmålet skal det vurderes hvorvidt barnehagemyndighetens risikovurdering er basert på oppdatert og gjeldende lovforståelse.

Vi har ett eksempel som belyser barnehagemyndighetens forståelse av barnehageloven når den vurderer risiko for regelverksbrudd i en barnehage. Risikovurderingen er knyttet til en klage fra foreldre på kritikkverdige forhold i Bergerkollektivet barnehage. Vi skal ikke gå inn i selve klagen, men vise til barnehagemyndighetens bruk av barnehageloven § 9 andre ledd, og §§ 7, 13 og 19 g i denne saken.

Etter å ha mottatt klagen fra foreldrene, henvendte barnehagemyndigheten seg til Fylkesmannen. Barnehagemyndigheten definerte klagen som spesiell fordi det dreide seg om prinsipielle spørsmål knyttet til private barnehagers plikt for tilrettelegging etter barnehageloven § 19 g. Den henviste til bestemmelsene i barnehageloven § 9 andre ledd om at fylkesmannen har ansvar for tilsyn i helt spesielle saker, og med bakgrunn i dette ba den om vår vurdering av denne saken.

I vårt svar til kommunen, bemerket fylkesmannen to forhold knyttet til barnehagemyndighetens forståelse av barnehageloven § 9 andre ledd. Det ene er at dette er en *kan*-regel. Det kommunale tilsynet er fortsatt det primære tilsynet på barnehageområdet og Fylkesmannens tilsyn vil være et unntak fra hovedregelen, jf. Prop.33 L (2015-16). Jf. nevnte Prop. må Fylkesmannen på bakgrunn av egne risikovurderinger vurdere i hvilke tilfeller det er nødvendig å iverksette statlige tilsyn overfor barnehagene. For det andre bemerket vi at bestemmelsen ikke er ment å skulle avklare prinsipielle spørsmål eller eventuelle rettslige problemstillinger.

Etter avslaget om tilsyn fra Fylkesmannen sendte kommunen et brev til Bergerkollektivet barnehage. Som nevnt i henvendelsen til oss har barnehagemyndigheten vurdert at barnehagens praksis knyttet til opptak av barn med nedsatt funksjonsevne kan være i strid med barnehageloven §§ 13 og 19 g.

Vedrørende § 13 skriver Nesodden kommune følgende i sitt brev til barnehagen: *«Dersom barnehagen ikke ønsker å ta inn barn med nedsatt funksjonsevne fordi tilretteleggingen blir for krevende, burde dette ikke ha vært nedfelt i barnehagens vedtekter.»*

Fylkesmannen vil bemerke at barnehageeier kan ikke se bort fra bestemmelsene i § 13, jf. departementets merknader i rundskriv F-08/2006: *«Prioritetsretten gjelder bare dersom barnet hører til barnehagens opptakskrets.»* Vedtektene skal gi opplysninger om opptakskriterier og opptakskrets, jf. barnehageloven § 7. Barnehagens vedtekter er ikke gjenstand for godkjenning, men tilsynsmyndigheten kan gi pålegg om retting dersom vedtektene er i strid med barnehageloven eller dens forskrifter. Det fremkommer av Ot.prp.nr.72 (2004-2005) at bestemmelsen i barnehageloven § 12 om samordnet opptak, ikke er ment å innskrenke barnehagens rett til å definere sin opptakskrets i barnehagens vedtekter og selv ta beslutningen om opptak av det enkelte barn.

Vedrørende barnehageloven § 19 g mener kommunen, på bakgrunn av eiers redegjørelse, at barnehagen ikke ønsker å imøtekomme et barn med nedsatt funksjonsevne sine behov for tilrettelegging. Nesodden skriver i sitt brev til barnehagen: *«Kommunen vurderer barnehageeiers håndtering av denne saken som både kritikkverdig og alvorlig.»*

Fylkesmannen viser til Utdanningsdirektoratet sin tolkningsuttalelse av 31. juli 2017 der det fremgår følgende: *«Kommunen kan ikke pålegge en privat barnehage å tilrettelegge etter § 19 g. Kommunen må inngå en avtale med den private barnehagen om dette. Kommunen må, dersom den private barnehagen ikke ønsker å tilrettelegge barnehagetilbudet etter § 19 g, tilby barnet plass i en annen barnehage hvor barnehagetilbudet kan tilrettelegges.»*

I den foreløpige tilsynsrapporten vurderte vi at den tilsendte dokumentasjonen, ovennevnte eksempel og intervjuamtalene viste at barnehagemyndigheten ikke alltid anvender barnehageloven i tråd med gjeldende rett når den vurderer risiko for brudd på regelverket. Vi bemerket også at en risikovurdering basert på gjeldende og oppdatert forståelse av barnehageloven sannsynligvis hadde medført at barnehagemyndigheten hadde utført tilsyn med denne barnehagen på et tidligere tidspunkt, jf. kommunens brev til Bergerkollektivet barnehage. I dette brevet opplyser kommunalsjefen om at kommunens tilsynsmyndighet vil bli anbefalt å føre tilsyn med barnehagen så snart som mulig.

I sin tilbakemelding på den foreløpige tilsynsrapporten bekrefter barnehagemyndigheten at den hadde basert sin risikovurdering på feil forståelse av §§ 13 og 19 i barnehageloven når det gjelder Bergerkollektivet barnehage, jf. at Fylkesmannen har brukt dette som eksempel i sin vurdering av dette kontrollspørsmålet.

Det er Fylkesmannens vurdering at barnehagemyndighetens risikovurderinger ikke er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven.

2.1.5 Gjennomfører barnehagemyndigheten veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger?

For at barnehagemyndigheten skal gjennomføre veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger, må den ha tilstrekkelig kunnskap om barnehagene, og på bakgrunn av kunnskapen vurdere behovet for veiledning og tilsyn. På denne måten vil barnehagemyndigheten få et bilde av hvor regelverksetterlevelsen eventuelt er mangelfull. Det vil si at barnehagemyndigheten har foretatt en risikovurdering. På bakgrunn av denne informasjonen, må barnehagemyndigheten bruke sine virkemidler; veiledning og tilsyn. Barnehagemyndigheten må gjennomføre veiledning og tilsyn på en slik måte at den bidrar til økt regelverksetterlevelse i barnehagen. Dersom barnehagemyndigheten ikke bruker virkemidlene i tråd med sine funn, oppfyller den ikke sin plikt til å påse regelverksetterlevelse.

I samlerapporten etter barnehagemyndighetens tilsyn 2014-2017 konkluderes det med: «Alle barnehagene hadde avvik i utarbeiding av barnehagens årsplan. Dette resulterte i veiledning, kompetanseheving og utviklingsarbeid på dette området.»

Barnehagemyndigheten viser i denne samlerapporten til at den har gitt veiledning til flere barnehager i telefonsamtaler, og sendt de eksempler på hvordan de kan rette avvik som er avdekket under tilsyn.

I den foreløpige tilsynsrapporten var det vår oppfatning at barnehagemyndigheten følger opp med veiledning og tilsyn basert på de forhold som er avdekket i nevnte tilsynsperiode. Dette fremkommer av oversikten i sluttrapporten etter tilsynsperioden 2014-2017, og det ble gitt konkrete eksempler på intervju med barnehagemyndigheten. Vi hadde ikke funnet dokumentasjon på at veiledning og tilsyn gjennomføres på bakgrunn av løpende risikovurderinger. Eneste unntak var ved hendelsesbaserte tilsyn, jf. punkt 2.1.3.

Barnehagemyndigheten har ikke fremlagt ny dokumentasjon knyttet til punkt 2.1.5. Den viser i sin tilbakemelding til supplerende informasjon som er gitt til punkt 2.1.3. Barnehagemyndigheten bekrefter i sin tilbakemelding til punkt 2.1.5 at den

informasjonen som fylkesmannen fikk på intervju, ikke har vært tilstrekkelig til å få belyst at det gjennomføres veiledning og tilsyn basert på risikovurderinger. Barnehagemyndigheten ga derfor supplerende informasjon om dette i sluttmøtet.

Ettersom Fylkesmannen i den foreløpige rapporten hadde kommet frem til nei i punkt 2.1.3, kunne barnehagemyndigheten vanskelig oppfylle kravet som følger av kontrollspørsmålet i punkt 2.1.5 på det tidspunktet den foreløpige tilsynsrapporten ble utarbeidet.

Som nevnt under punkt 2.1.3 har barnehagemyndigheten foretatt en risikovurdering ut fra blant annet den kunnskapen den har fått ut fra et spørreskjema som ble sendt til alle barnehagene. På sluttmøtet redegjorde barnehagemyndigheten for hvordan de ut fra denne kunnskapen vurderte behovet for veiledning og tilsyn, og den begrunnet hvorfor det ble gjennomført veiledning på noen konkrete tema, mens det ble valgt både veiledning og tilsyn på andre tema.

Etter barnehagemyndighetens tilbakemelding på den foreløpige rapporten og informasjon gitt på sluttmøtet, mener vi det er sannsynliggjort at barnehagemyndigheten bruker den kunnskapen den har om barnehagene, til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn. Som følge av dette har vi foretatt en ny vurdering av om barnehagemyndigheten gjennomfører veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger.

Det var vår oppfatning at barnehagemyndigheten følger opp med veiledning og tilsyn basert på de forhold som er avdekket i tilsynsperioden 2014-2017. Når det nå er sannsynliggjort at barnehagemyndigheten i forkant av denne tilsynsperioden har foretatt risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn, følger det av dette at gjennomføringen er i tråd med barnehagemyndighetens risikovurdering.

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

Deltema: VEILEDNING

2.1.6 Er barnehagemyndighetens veiledning basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven?

Barnehagemyndigheten 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. Barnehagemyndigheten 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.

I sin redegjørelse til oss viser barnehagemyndigheten til at de har veiledet barnehager i forbindelse med årsplanarbeid og tema barnehagene er opptatt av. I samlerrapporten etter tilsyn fremkommer det at tilsynsmyndigheten har deltatt på to veiledningsmøter i forhold til arbeid med årsplanmal. Barnehagemyndigheten gjennomgikk lovens krav om

årsplanarbeid, blant annet progresjonsplan for fagområdene og vurdering av dette. Det foreligger ikke referat fra disse veiledningsmøtene, men vi har fått tilsendt presentasjonen som ble framvist. Den inneholder hovedsakelig sitat fra barnehagelov og rammeplan for barnehager, i tillegg til ett eksempel på hvordan en kan fylle ut en progresjonsplan for et fagområde.

Dette er det eneste eksemplet vi har. Vi har dermed ikke en fullstendig oversikt over om barnehagemyndighetens veiledning er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven. Vi mener at ovennevnte eksempel tilsier at barnehagemyndighetens veiledning er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven § 2.

Det er Fylkesmannens vurdering at barnehagemyndighetens veiledning er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven.

Deltema: TILSYN

2.1.7 Bruker barnehagemyndigheten tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeier?

Barnehagemyndigheten kan kun føre tilsyn med forhold som er regulert i barnehageloven. Tilsyn innebærer å undersøke praksis og pålegge endring av praksis som ikke er i samsvar med eierpliktene i 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.

Fylkesmannen har i varsel om tilsyn bedt Nesodden kommune redegjøre for hvordan de bruker veiledning og tilsyn som virkemiddel for å påse regelverksetterlevelse i den enkelte barnehage. I den innsendte dokumentasjonen viser kommunen til sin samlingsrapport etter tilsyn i barnehager 2014-2017. Her kommer det frem at i tillegg til stedlig tilsyn i alle barnehagene i kommunen, har barnehagemyndigheten gjennomført hendelsesbaserte tilsyn i tre barnehager. Rapporten konkluderer med at barnehagene i Nesodden «drives i stor grad iht. regelverket».

Kommunens plan for tilsyn 2018-2021 inneholder et årshjul for tilsyn av barnehager. Her pålegges barnehagemyndigheten kontinuerlig tilsynsoppfølging på varslinger, hendelser og ønsker, det vil si hendelsesbaserte tilsyn. Varslet stedlig tilsyn og skriftlige tilsyn med barnehagene skal i Nesodden planlegges ut fra kommunalsjefens prioritering.

Fylkesmannen vurderer ikke tilsynsomfanget. Tilsyn innebærer å undersøke praksis og pålegge endring av praksis som ikke er i samsvar med regelverket. Etter vår oppfatning viser den skjematiske oversikten i sluttrapporten, etter tilsynsperioden i 2014-2017, at barnehagemyndigheten vurderer både veiledning og tilsyn som virkemiddel for å følge opp at regelverksbruddene blir lukket.

Barnehagemyndighetens vurdering av om det er nødvendig med tilsyn, skal baseres på en risikovurdering. For å kunne vurdere dette kontrollspørsmålet har vi sett nærmere på de hendelsesbaserte tilsynene som er gjennomført i perioden 2014-2017.

I barnehagemyndighetens redegjørelse til oss kommer det frem at de har gjennomført flere uanmeldte tilsyn år 2017. Et eksempel er i Sletta barnehage der det er gjennomført fire uanmeldte tilsyn i perioden februar til august 2017. Vi får opplyst at avvik og merknader er fulgt opp av eierne.

Et annet eksempel er barnehagemyndighetens oppfølging av Bergerkollektivet barnehage, jf. punkt 2.1.4. Nesodden kommune har i brev til barnehagen datert 18. oktober 2017, varslet at de på bakgrunn av de funn som er gjort, har anbefalt kommunens tilsynsmyndighet å føre tilsyn med barnehagen så snart som mulig.

Disse to eksemplene samsvarer med opplysninger vi fikk på intervju med barnehagemyndigheten, om at bekymringsmeldinger er en kilde som ofte fører til tilsyn.

Vi mener at ovennevnte eksempler tilsier at barnehagemyndigheten bruker tilsyn som virkemiddel for å påse regelverksetterlevelse.

Det er Fylkesmannens vurdering at barnehagemyndigheten bruker tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse barnehageeiers regelverksetterlevelse etter barnehageloven.

2.1.8 Er barnehagemyndighetens tilsyn basert på oppdatert og gjeldende 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. Barnehagemyndigheten må bruke gyldige rettskilder og legge til grunn gjeldende fortolkning fra nasjonale myndigheter for å klargjøre hva regelverket faktisk krever av barnehageeieren.

Det ble gjennomført stedlig tilsyn i alle barnehagene i perioden 2014-2017. På bakgrunn av de fem tilsynsrapporter vi har fått tilsendt, har Fylkesmannen sett på barnehagemyndighetens lovforståelse av enkeltbestemmelser i barnehageloven. Vi har dermed ikke en fullstendig oversikt over alle sider av myndighetens forståelse av barnehageloven. Av de innsendte tilsynsrapportene er det barnehageloven §§ 2, 3 og 4 som er vurdert under dette kontrollspørsmålet.

Vi vil bemerke at i vår vurdering av barnehagemyndighetens forståelse av barnehageloven med tilhørende forskrifter, er det rammeplan gjeldende frem til 1. august 2017 som er grunnlaget for alle tilsyn som det nedenfor refereres til.

Barnehagemyndighetens forståelse av barnehageloven § 2

Tilsynsrapportene gir mye informasjon om barnehagemyndighetens bruk av rettskilder. Alle barnehagene i de fem tilsynsrapportene vi har mottatt, har fått avvik på § 2. Avvik er i tilsynsrapporten definert som «mangel på oppfyllelse av krav fastsatt i lov eller forskrift».

I tilsynsrapportene for Munkestien og Vestsiden barnehager er det gitt følgende avvik: «Årsplan er ikke fullt ut i tråd med barnehageloven § 2 og Rammeplan for barnehager. Rettelser av årsplan gjøres i tråd med anbefalinger i denne rapporten». For Munkestien peker barnehagemyndigheten på at barnehagen bør konkretisere dannelsesbegrepet. Den

viser til konkrete punkter i gjeldende rammeplan der det står om danning, og den skriver blant annet følgende i sin anbefaling til barnehagen: «*Oppgavene barnehagen har i forhold til danning gjennom omsorg, lek og læring, kommer ikke tydelig fram i årsplanen.*» «*Det er viktig å konkretisere mål, tiltak og vurderingsarbeidet også i dette arbeidet.*»

For Vestsiden barnehage er barnehagemyndighetens vurdering av barnehagens innhold at årsplanen mangler god nok nedfellelse av mål og tiltak, samt evaluerings- og vurderingsarbeid knyttet til rammeplanens fagområder og progresjonsplan. Den viser til at barnehagen har redegjort for hvordan dette arbeidet gjøres under tilsynsbesøket, men anbefaler å konkretisere dette i årsplanen slik at målene blir enklere å vurdere. Barnehagemyndigheten viser til spesifikke deler av gjeldende rammeplan som den mener gir god veiledningsoversikt over hvordan barnehagen kan forbedre dette arbeidet.

I de to ovennevnte tilsynsrapportene gir barnehagemyndigheten etter vår oppfatning en beskrivelse av de krav som fremkommer i barnehageloven § 2 og tilhørende Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.

I tillegg til de anbefalinger som er gitt vedrørende synliggjøring av barnehagens innhold i årsplanen, har barnehagemyndigheten stilt følgende spørsmål og krysset Ja/Nei i tilsynsrapporten: «*Er årsplanen behandlet i samarbeidsutvalget?*» For Haslerud natur- og familiebarnehage er det krysset nei på dette spørsmålet, men det er ikke gitt avvik. På intervju ble det bekreftet at avkrysningen skyldes en skrivefeil.

Fylkesmannen vil her bemerke at samarbeidsutvalget skal ikke bare behandle barnehagens årsplan. Barnehageloven § 2 niende ledd fastslår at samarbeidsutvalget skal fastsette barnehagens årsplan og at denne skal fastsettes med utgangspunkt i rammeplanen. I departementets merknader, rundskriv F-08/2006, står det presisert at begrunnelsen for at samarbeidsutvalget skal fastsette barnehagens årsplan er at foreldrene skal sikres reell medvirkning. Etter vår vurdering har barnehagemyndigheten i Nesodden kontrollert foreldrenes muligheter for medvirkning, jf. vår vurdering av barnehagemyndighetens forståelse av barnehageloven § 4 nedenfor. På bakgrunn av dette har vi kommet frem til at tilsyn med barnehageloven § 2 er basert på oppdatert og gjeldende lovforståelse.

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

Barnehagemyndighetens forståelse av barnehageloven § 3

Tilsynsrapportene har et eget punkt med henvisning til barnehageloven § 3, barns rett til medvirkning. Her kommer det frem at barnehagemyndigheten har undersøkt hva barnehagene har skrevet om dette i sine årsplaner. Dette er fulgt opp på selve tilsynsbesøket, og barnehagemyndigheten har i tilsynsrapportene konkret beskrevet hvordan barnehagene jobber med dette.

I tilsynsrapporten for Haslerud natur- og familiebarnehage står det blant annet at «*barnehagen stimulerer barna til å tenke selv og oppmuntrer den til å gi aktivt uttrykk for sine tanker og meninger*». For Munkestien og Oksval barnehager står det i vurderingen av barnehagens innhold: «*Barnehagen må sørge for at årsplanen konkretiserer barnas rett til medvirkning etter barnehageloven § 3.*»

Etter vår vurdering er anbefalingen som er gitt Munkestien og Oksval barnehager i henhold til departementets merknader, rundskriv F-08/2006, der det er presisert at årsplanen må konkretisere barnehagens arbeid med å sikre barnas medvirkning.

Det er vår oppfatning at barnehagemyndigheten legger til grunn en riktig forståelse av barnehageloven § 3.

Barnehagemyndighetens forståelse av barnehageloven § 4

Tilsynsrapportene er delt i to deler; barnehagens innhold og barnehagens rammebetingelser. Krav gitt i barnehageloven § 4 er omtalt begge steder i tilsynsrapporten.

Barnehagemyndigheten har under rammebetingelsene konkludert med at barnehagene har foreldreråd og samarbeidsutvalg i tråd med bestemmelsene i barnehageloven § 4. Den har blant annet sett på om sammensetningen av samarbeidsutvalgets medlemmer er i henhold til lovverket, om dette er hjemlet i barnehagens vedtekter og hvilke saker foreldrerådet og samarbeidsutvalget har behandlet.

I den delen av tilsynsrapporten som omhandler barnehagens innhold har barnehagemyndigheten stilt følgende spørsmål og krysset Ja/Nei i tilsynsrapporten:

- Har foreldrene deltatt i utviklingen av årsplanen?
- Har foreldrene fått utdelt årsplanen?

For barnehagene Oksval og Vestsiden, og Haslerud natur- og familiebarnehage er det krysset nei på det første spørsmålet. Barnehagemyndigheten har gitt avvik på at *«foreldrene i Vestsiden barnehage ikke har hatt en reell mulighet til å delta i planleggingen av barnehagens innhold (årsplan)»*.

For Oksval og Haslerud er det ikke gitt avvik på dette. På intervju ble det bekreftet at det var en skrivefeil da barnehagemyndigheten krysset Nei på dette spørsmålet for Haslerud. Vi legger til grunn at dette er korrekt siden det i tilsynsrapporten står at *«innholdet i barnehagen diskuteres på foreldremøter og små uformelle møter i det daglige»*.

Vi legger til grunn at barnehagemyndigheten også for Oksval barnehage har basert sitt tilsyn på oppdatert og gjeldende lovforståelse når det i tilsynsrapporten står at *«samarbeidet med foreldrene må konkretiseres og bør nedfelles som eget punkt i årsplanen»*.

Det er vår oppfatning at barnehagemyndigheten legger til grunn en riktig forståelse av barnehageloven § 4.

Det er Fylkesmannens vurdering at tilsyn er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven.

2.1.9 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 forvaltningsloven § 17 at barnehagemyndigheten må opplyse saken så godt som mulig før den fatter vedtak. Aktuelle informasjonskilder for barnehagemyndigheten kan være intervju, befaring og dokumenter innhentet fra barnehageeieren.

Nesodden kommune utarbeider plan for tilsyn som går over 3-4 år. Kommunens plan for tilsyn 2013-2016 inneholder et spørreskjema som barnehagene må besvare før tilsynsbesøket. Her innhenter barnehagemyndigheten informasjon knyttet til barnehageloven §§ 1-4, § 7, § 13, §§ 17-24 og tilhørende forskrifter. I kommunens samlereport etter tilsyn utført i perioden 2014-2017 er det listet opp hvilket dokumentgrunnlag som er innhentet i tillegg til spørreskjemaet. Det er barnehagens godkjenning, årsplan, årsmelding og nåværende antall barn i barnehagen, brukerundersøkelser, barnehagens internkontrollsystem, og tidligere tilsynsrapporter fra ulike tilsyn gjennomført i den aktuelle barnehagen.

I kommunens plan for tilsyn 2018-2021 fremkommer det at «*hvilken informasjon det blir spurt etter, vil variere ut fra hva som er målet/tema for tilsynet*».

Vi har sett nærmere på hvilken informasjon barnehagemyndigheten innhenter for å ta stilling til om barnehagens eier ivaretar de plikter som følger av barnehageloven § 19 om politiattest, og de forskjellige bestemmelsene i §§ 20-23. I tilsynsrapporten for Startgropa barnehage kommer dette punktvis frem under den delen som heter «Barnehagens bemanning og rutiner».

Vedrørende § 19 om politiattest beskrives hvilke rutiner og sjekklister barnehagen har for innhenting av politiattest. Det står at eier har levert politiattest til kommunen, og at barnehagen har et eget registreringssystem hvor innlevering av attester registreres med dato før de makuleres.

Vedrørende § 20 om taushetsplikt står det at barnehagen har gode rutiner for alle ansatte, inkludert vikarer og at styret har underskrevet disse.

Vedrørende §§ 21 og 22 står det at barnehagen har gode rutiner for avviksmeldinger, og det er utarbeidet gode rutiner for opplysningsplikt ved mistanke om omsorgssvikt. Videre står det at barnehagen har samarbeid med PPT, helsestasjon og samfunnsplanlegging og tjenesteutvikling. Startgropa barnehage har også utarbeidet rutiner for behandling av klager fra foreldre.

Vedrørende § 23 står det at barnehagen har gode rutiner for TBC-attest.

Vi ser det samme i øvrige tilsynsrapporter som vi har mottatt. Vedrørende §§ 21-22 ser vi at barnehagene opplyser at de også har samarbeid med skole, barnevern, psykisk helse for barn og unge, og det vises til tverrfaglige møter mellom barnehagene i kommunen. Dette tilsier at barnehagemyndigheten i Nesodden har innhentet informasjon

i sine tilsyn som gjør at de kan ta stilling til om barnehageeier oppfyller kravene som følger av barnehageloven.

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

2.1.10 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.

I samlerapporten for tilsynsperioden 2014-2017 står det at alle avvik er rettet, og at merknader er fulgt opp. Noen av barnehagene har fått utsatt frist til 2018. Vi har mottatt tilsynsrapporter fra de fem siste varslede tilsynene. Det fremkommer av barnehagemyndighetens sluttrapport etter tilsyn at for disse fem barnehagene, er alle avvik som er gitt med hjemmel i barnehageloven, lukket.

På intervju ba vi barnehagemyndigheten forklare oppsettet av tilsynsrapporten. Den er delt i to deler; barnehagens rammebetingelser og barnehagens innhold. De to delene inneholder barnehagemyndighetens beskrivelse av forholdene som undersøkes, og de avsluttes med barnehagemyndighetens vurdering av henholdsvis barnehagens rammebetingelser og innhold. Under innholdet beskriver barnehagemyndigheten hva barnehagen gjør og hvordan ting fungerer sett i forhold til det som er beskrevet i barnehagens årsplan.

Vi ba også om mer utfyllende opplysninger knyttet til at barnehagemyndigheten i sine tilsynsrapporter gir både avvik og merknader. Som nevnt under punkt 2.1.8 er avvik definert som «mangel på oppfyllelse av krav fastsatt i lov eller forskrift». Merknader er ikke definert som regelverksbrudd, men etter barnehagemyndighetens vurdering kan de utvikle seg til det dersom det ikke rettes opp. Barnehagemyndigheten bekrefter at den gir pålegg om retting på noen av merknadene, og det trekkes frem at de kanskje er for strenge i forhold til kravene som følger av barnehageloven.

I vår foreløpige tilsynsrapport så vi nærmere på barnehagemyndighetens tilsynsrapport for Oksval barnehage. Her er det ikke gitt pålegg om retting av merknader. Det er kun gitt ett avvik etter barnehageloven: «Oksval barnehages årsplan er ikke fullt ut i tråd med Barnehagelovens § 2 og rammeplan for barnehager. Rettelse av årsplan gjøres i tråd med anbefalinger i denne rapporten.» Avviket som er gitt Oksval barnehage er omtalt i den delen av tilsynsrapporten som heter «barnehagens innhold». Denne delen er igjen delt i fire punkter; årsplan og utviklingsarbeid, brukerundersøkelser, barns rett til medvirkning og samarbeid med foreldrene.

Barnehagemyndigheten har stilt spørsmål om foreldrene har deltatt i utviklingen av årsplanen. Det er krysset *nei* på dette i tilsynsrapporten. I den avsluttende vurderingen står det at barnehagen må sørge for at årsplanen konkretiserer samarbeidet med foreldrene. Når barnehagen bekrefter at foreldrene ikke har deltatt i utviklingen av

årsplanen, var vi av den oppfatning at barnehagemyndigheten plikter å undersøke om foreldrene er gitt reell mulighet til å medvirke. Dette er hjemlet i barnehageloven § 4, jf. departementets merknader i rundskriv F-08/2006. Her er det presisert at bestemmelsen må ses i sammenheng med §§ 1 og 2 om at aktivitetene i barnehagen skal skje i samarbeid med barnas hjem. Begrunnelsen for at samarbeidsutvalget skal fastsette barnehagens årsplan er at foreldrene skal sikres reell medvirkning. I vår foreløpige tilsynsrapport stod det at vi kan ikke se at barnehagemyndigheten har vurdert og konkludert på om barnehagen oppfyller kravene i barnehageloven § 4.

Barnehagemyndigheten skriver i sin tilbakemelding at den har undersøkt om Oksval barnehage har gitt foreldrene en reell mulighet til å medvirke, jf. barnehageloven § 4. Det er vedlagt et utfylt spørreskjema fra Oksval barnehage der det er beskrevet hvordan foreldrene trekkes med i samarbeidet om det enkelte barn, og om innholdet i barnehagen. Barnehagemyndigheten viser til at det i tilsynsrapporten er skrevet at Oksval «må» konkretisere samarbeidet med foreldrene i barnehagens årsplan, fordi det er lovpålagt.

Vi er av den oppfatning at barnehagemyndigheten har vurdert at foreldresamarbeidet som barnehagen har beskrevet i spørreskjemaet til kommunen, ikke er konkretisert i barnehagens årsplan. Vi mener likevel at så lenge det står i tilsynsrapporten for Oksval barnehage at «*Rettelser av årsplanen gjøres i tråd med anbefalinger i denne rapporten*», og denne anbefalingen er knyttet til et avvik på barnehagelovens § 2, kan vi ikke se at barnehagemyndigheten har vurdert og konkludert på om barnehagen oppfyller kravene i barnehageloven § 4.

Videre viste vi i den foreløpige tilsynsrapport til at barnehagemyndigheten har gitt Oksval følgende anbefaling for å rette opp avviket knyttet til barnehageloven § 2: «*En konkretisering av barns medvirkning må synliggjøres i årsplanen og tilsynsmyndigheten anbefaler at barns rett til medvirkning også tas med i vurderingsarbeidet.*» I rammeplan for barnehager står det at barns erfaringer og synspunkter skal inngå i vurderingsgrunnlaget. I den foreløpige rapporten var det vår vurdering at når barnehagemyndigheten kun gir en anbefaling, har den ikke vurdert og konkludert på om barnehagen oppfyller kravene i barnehageloven § 3.

Barnehagemyndigheten viser også til dette eksemplet i sin tilbakemelding. Den skriver at barnehagen «må» konkretisere barnets medvirkning i årsplanen fordi det er lovpålagt, men at den kun kan anbefale at barns rett til medvirkning tas med i vurderingsarbeidet. Barnehagemyndigheten mener at det ikke er lovpålagt å «*konkretisere hvordan barnehagen vurderer barns medvirkning*».

I barnehageloven § 3 andre ledd står det: «*Barn skal jevnlig få mulighet til aktiv deltagelse i planlegging og vurdering av barnehagens virksomhet*». Bestemmelsen skal sikre barns rett til å uttrykke seg og bli hørt, jf. departementets merknader i F-08/2006. Prinsippet om barns rett til medvirkning er også slått fast i formålsbestemmelsen, jf. merknader fra Ot.prp. nr. 47 (2007-08) til barnehageloven § 1 og i Barnekonvensjonen.

Vi kan fortsatt ikke se at barnehagemyndigheten har vurdert og konkludert på om barnehagen oppfyller kravene i barnehageloven § 3, når det i tilsynsrapporten for Oksval barnehage står at «*Rettelser av årsplanen gjøres i tråd med anbefalinger i denne rapporten*», og denne anbefalingen er knyttet til et avvik på barnehagelovens § 2.

Vi skrev i vår foreløpige tilsynsrapport at vi hadde sett tilsvarende eksempler i de øvrige tilsynsrapportene vi har mottatt. Det var vår vurdering at dette tilsier at barnehagemyndigheten i Nesodden ikke vurderer og konkluderer på om barnehageeier oppfyller alle lovkravene i barnehageloven.

I sin tilbakemelding på den foreløpige tilsynsrapporten bekrefter barnehagemyndigheten at hele vurderingen ikke har kommet klart nok frem i enkelte tilsynsrapporter. Den bekrefter at det er brukt ordlyden «*bør*» eller «*anbefaler*» for videre vurderingsarbeid, og den ser at det kan gi rom for feiltolkninger. Videre står det at «*Kommunen ser at vi i enkelte tilsynsrapporter har valgt en ordlyd som kan tolkes feil og noen punkter som er limt inn feil fra malen*». Barnehagemyndigheten mener likevel at den har vurdert og konkludert ut i fra omfattende dokumentasjon og dialog med ansatte i barnehagen, virksomhetsleder og barnehageeier.

Vi har i vår foreløpige tilsynsrapport, under punkt 2.1.8, ivaretatt flere av de eksemplene som nå dokumenteres i barnehagemyndighetens tilbakemelding til punkt 2.1.10 vedrørende Oksval barnehage.

Vi er ikke uenige i at barnehagemyndigheten vurderer og konkluderer, men 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. I sitt varsel om tilsyn med Oksval barnehage står det at barnehagemyndigheten fører tilsyn etter § 16 i barnehageloven. Det er ikke angitt nærmere tema for tilsynet, kun at tilsynet skal være til hjelp for barnehagene i arbeidet med kvalitetssikring av egen virksomhet. Når det i tilsynsrapportene kun er gitt avvik på barnehageloven § 2, og barnehagen kun er anbefalt å endre praksis på områder som er hjemlet i andre paragrafer i barnehageloven, mener vi at ovennevnte eksempler tilsier at barnehagemyndigheten ikke har vurdert og konkludert barnehagens praksis opp mot de aktuelle kravene i loven.

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

2.1.11 Formidler barnehagemyndigheten sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehageeier?

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.

Som nevnt i punkt 2.1.10 er tilsynsrapportene inndelt i barnehagens rammebetingelser og barnehagens innhold. Barnehagemyndigheten gir en detaljert beskrivelse av de

funnene som er gjort. Tilsynsrapporten avsluttes med barnehagemyndighetens vurdering av henholdsvis barnehagens rammebetingelser og innhold.

I den foreløpige rapporten var vi av den oppfatning at barnehagemyndigheten formidler sine vurderinger fra tilsynet skriftlig til barnehageeieren, uavhengig av om den har avdekket brudd på regelverket eller ikke. Et eksempel på dette er fra vurderingen av innholdet i Startgropa barnehage: *«Det arbeides godt med ulike overganger for barna og det er utarbeidet egen plan for overgangen mellom barnehage og skole.»* Vi mener at dette viser at barnehagens praksis er i henhold til barnehageloven § 2 og Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, som sier at planer for barns overgang fra barnehage til skole skal være nedfelt i barnehagens årsplan. Dette er følgelig et eksempel på at vurderingen formidles skriftlig selv om det ikke er regelverksbrudd.

I de fem tilsynsrapportene vi har mottatt, er det for samtlige barnehager avdekket regelverksbrudd på barnehageloven § 2 og gitt avvik på dette. Vestsiden barnehage har også fått et avvik på at foreldrene *«har ikke hatt en reell mulighet til å delta i planleggingen av barnehagens innhold (årsplan)»*. I tilsynsrapporten konkluderes det ikke med hvilken paragraf i barnehageloven dette avviket er et regelverksbrudd på. I beskrivelsen står det: *«Det gode samarbeidet med foresatte må også utvikles til å gjelde årsplanarbeid. Deltakelse i dette arbeidet er lovpålagt og er med på å kvalitetssikre innholdet i barnehagen. Barnehagen vil sette fokus på dette i framtiden; noe som er meget bra!»* I barnehagemyndighetens vurdering står det om dette: *«Barnehagen må sørge for at alle foreldrene får en reell mulighet til å delta aktivt i planlegging og vurdering av barnehagens innhold og da særlig årsplanarbeid. Dokumentasjon av det pedagogiske arbeidet i barnehagen må synliggjøres på en bedre måte enn i dag. Dette danner et godt grunnlag for vurderingsarbeid i barnehagen og for foreldrenes medvirkning.»*

Hensikten med å formidle vurderingene og konklusjonene fra tilsynet skriftlig, er at barnehageeieren får vite hvordan barnehagens praksis må endres for å være i tråd med barnehageloven. Når det i tilsynsrapporten for Vestsiden står at *«det er meget bra at barnehagen i framtiden vil sette fokus på foreldrenes deltakelse i årsplanarbeidet»*, er det etter vår oppfatning vanskelig å vite om dette er godt nok for å lukke avviket eller om praksis må endres innen en gitt frist.

Det samme gjelder for regelverksbruddet som er gitt samtlige barnehager på barnehageloven § 2. Barnehagemyndigheten skriver at for å lukke avviket, må rettelser av barnehagenes årsplaner gjøres i tråd med de anbefalinger som er gitt i tilsynsrapporten. Selv om de ulike funnene spesifiseres i vurderingen, mener vi at det ikke kommer klart nok frem hva som er anbefalinger og hva som etter lovkravene skal til for at barnehagemyndigheten skal lukke dette avviket.

Som nevnt innledningsvis under dette punktet, sa vi i den foreløpige rapporten at det var vår oppfatning at barnehagemyndigheten formidler sine vurderinger fra tilsynet skriftlig til barnehageeieren, uavhengig av om den har avdekket brudd på regelverket eller ikke. Vi har derfor ikke vurdert dette på nytt, selv om barnehagemyndigheten har omtalt hvordan de formidler både sine vurderinger og sine konklusjoner skriftlig til barnehageeier. For å kunne konkludere må barnehagemyndigheten vurdere barnehagens praksis opp mot de aktuelle kravene i loven.

Barnehagemyndigheten bekrefter i sin tilbakemelding på den foreløpige rapporten at de «*ser at det er noen variasjoner og avvik hvor lovkrav ikke er presisert tilstrekkelig*». Den bemerker at det i de fleste tilfeller er konkludert opp mot lovkravene, og det vises til eksempler der barnehagemyndigheten har vurdert og konkludert skriftlig til barnehageeier. Videre opplyser barnehagemyndigheten om at i de tilfellene den ser at tilsynsrapportene kunne vært tydeligere, har de gjort barnehagen kjent med hva som måtte til for å lukke avvik under tilsynet og gjennom veiledning på telefon.

Som nevnt under punkt 2.1.10 er vi enige i at barnehagemyndigheten vurderer og konkluderer. Selv om barnehagemyndigheten i sin tilbakemelding skriver at «*fremover skal kommunen tydeliggjøre vurderingene slik at en som er ukjent med det enkelte tilsynet og innholdet i rapporten kan forstå hva som må utføres for å lukke avvik*», endrer det ikke vår konklusjon gjeldende for kontrollspørsmålet i punkt 2.1.11. I denne tilsynsrapporten vurderer vi barnehagemyndighetens praksis bare ut fra det konkrete kildematerialet vi har tilgjengelig på nåværende tidspunkt.

Når vi i punkt 2.1.10 har vurdert at barnehagemyndigheten i Nesodden ikke konkluderer opp mot lovkravene, vil den heller ikke ha noen konklusjoner å formidle skriftlig til barnehageeier.

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

2.1.12 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. Er det særlig byrdefullt å gi skriftlig underretning, kan det gis muntlig.

Fylkesmannen ikke kan se at barnehagemyndigheten i de oversendte tilsynsrapportene har sendt forhåndsvarsel til barnehageeier før det ble fattet enkeltvedtak. Det er vår oppfatning at det ikke har vært særlig byrdefullt for barnehagemyndigheten å gi skriftlig forhåndsvarsel. Dermed har det heller ikke vært grunnlag for å gjøre unntak fra hovedregelen om at forhåndsvarsel skal være skriftlig.

I sin tilbakemelding på den foreløpige rapporten sier barnehagemyndigheten at den har vurdert at forhåndsvarselet kunne gjøres muntlig dersom det var byrdefyllt. Den vurderte at det var grunnlag for å gjøre unntak fra hovedregelen fordi det var et omfattende arbeid med så mange tilsyn. Barnehagemyndigheten vurderte at det var bedre å veilede på hvordan barnehagen kunne rette avvik under selve tilsynsbesøket, enn å sende forhåndsvarsel.

Barnehagemyndigheten viser til vårt slutt møte der vi redegjorde for lovens krav, og på bakgrunn av dette sier den at «*Nesodden kommune vil rette seg etter Fylkesmannen, og vil ved fremtidige tilsyn sende forhåndsvarsel der loven krever dette*».

Som tidligere nevnt bygger våre konklusjoner i denne tilsynsrapporten på det konkrete kildematerialet som viser barnehagemyndighetens praksis ut fra dagens status.

Tilsynsrapporten for Oksval barnehage er datert 6. april 2017. Selv om barnehagemyndigheten har hatt muntlig dialog med barnehagen på tilsynsbesøket som var 4. april 2017, kan vi ikke se at eier har hatt rimelig foranledning til å uttale seg før endelig tilsynsrapport og pålegg om retting ble oversendt. Når det gjelder hvilke krav forvaltningsloven stiller til hva et forhåndsvarsel skal inneholde, er dette omtalt under punkt 2.1.13.

Det er Fylkesmannens vurdering at barnehagemyndigheten ikke sender forhåndsvarsel til barnehageeier i tilfeller hvor den skal vedta pålegg om retting eller stenging av barnehagen.

2.1.13 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?

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 barnehageeieren en frist for å uttale seg. Vanligvis er fristen to uker.

Barnehagemyndigheten skriver i sin tilbakemelding på den foreløpige rapporten at Nesodden kommune skal utarbeide en mal for tilsynsrapporter som inneholder opplysninger om det rettslige og faktiske grunnlaget for det varslede vedtaket, en beskrivelse av hva vedtaket innebærer for barnehageeier og en frist for uttalelse.

Dette endrer likevel ikke vår konklusjon, fordi vi i denne tilsynsrapporten vurderer barnehagemyndighetens praksis bare ut fra det konkrete kildematerialet vi har tilgjengelig på nåværende tidspunkt.

På bakgrunn av at det ikke er sendt ut forhåndsvarsel, kan vi ikke ta stilling til dette kontrollspørsmålet.

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

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 tilsynsrapporten fra Vestsiden barnehage, datert 1. juni 2017 ble det gitt pålegg om retting av følgende tre forhold:

- 1. Vestsiden barnehages årsplan er ikke fullt ut i tråd med Barnehageloven § 2 og rammeplan for barnehager. Rettelser av årsplan gjøres i tråd med anbefalinger i denne rapporten.*

2. Foreldrene i Vestsiden barnehage har ikke hatt en reell mulighet til å delta i planleggingen av barnehagens innhold. (årsplan)

3. Rutiner for kontroll av lekeutstyr og lekeplass er ikke utarbeidet.

De to førstnevnte forholdene gjelder brudd på barnehageloven. Når det gjelder det tredje forholdet er det ikke spesifisert hvilken bestemmelse i barnehageloven som er brutt.

Fylkesmannen kan ikke se at denne omstendigheten utgjør brudd på noen av bestemmelsene i barnehageloven.

I rapport fra tilsynet med Munkestien barnehage, datert 4. mai 2017, ble det gitt pålegg om retting av følgende tre forhold:

1. Munkestien barnehages årsplan er ikke fullt ut i tråd med Barnehagelovens § 2 og rammeplan for barnehager. Rettelser av årsplan gjøres i tråd med anbefalinger i denne rapporten.

2. Sluttrapport fra helse-miljø og sikkerhet i Frogn er ikke mottatt. Sendes tilsynet.

3. Korrigert godkjenning fra barnehagemyndighetene i forbindelse med vedtak om antall m2 må rettes opp snarest.

Det førstnevnte forholdet gjelder brudd på barnehageloven. Når det gjelder det andre og det tredje avviket er det ikke spesifisert hvilke bestemmelser i barnehageloven som er brutt.

Fylkesmannen kan ikke se at noen av disse omstendighetene utgjør brudd på noen av bestemmelsene i barnehageloven.

I rapport fra tilsynet med Oksval barnehage, datert 6. april 2017, ble det gitt pålegg om retting av følgende tre forhold:

1. Oksval barnehages årsplan er ikke fullt ut i tråd med Barnehagelovens § 2 og rammeplan for barnehager. Rettelser av årsplan gjøres i tråd med anbefalinger i denne rapporten.

2. Endelig godkjenning fra kontoret for Helse-Miljø avventer utarbeidelse av vedlikeholdsplan av avdeling Eiendom.

3. Solskjermer må settes opp to steder for barna + utenfor styrers kontor.

Det førstnevnte forholdet gjelder brudd på barnehageloven. Når det gjelder det andre og det tredje avviket er det ikke spesifisert hvilke bestemmelser i barnehageloven som er brutt.

Vi kan ikke se at manglende godkjenning fra helse- og miljø innebærer brudd på noen av bestemmelsene i barnehageloven. Det samme gjelder for manglende solskjermer.

I sin tilbakemelding på den foreløpige rapporten bekrefter barnehagemyndigheten at den har gitt avvik på områder innen helse, miljø og sikkerhet. Barnehagemyndigheten skriver at den vil rette seg etter fylkesmannens pålegg, og heretter ta kontakt med andre instanser dersom den får kjennskap til regelverksbrudd etter annen lovgivning.

Vi kan ikke se at barnehagemyndighetens tilbakemelding endrer vår konklusjon ettersom det i de innsendte tilsynsrapportene, er fattet vedtak om pålegg om retting av forhold som ikke fremgår av barnehageloven.

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

2.1.15 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 barnehageeieren skal kunne rette regelverksbruddet.

I rapporten fra tilsynet med Haslerud barnehage datert 7. april 2017 ble barnehagen gitt frist for å rette regelverksbrudd som angikk årsplan innen oktober 2017.

I rapporten fra tilsynet med Vestsiden barnehage datert 1. juni 2017 ble barnehagen gitt frist for å rette regelverksbrudd som angikk årsplan satt til 1. oktober 2017.

I rapporten fra tilsynet med Startgropa barnehage datert 27. november 2014, ble fristen for å rette regelverksbrudd som angikk årsplan satt til barnehageåret 2014/2015.

I rapporten fra tilsynet med Munkestien barnehage datert 4. mai 2017 ble fristen for å rette regelverksbrudd som angikk årsplan satt til 1. september 2017.

I rapporten fra tilsynet med Oksval barnehage datert 6. april 2017, skrev vi i den foreløpige rapporten at fristen for å rette regelverksbrudd som angikk årsplan ble satt til 1. juni 2017. Barnehagemyndigheten har korrigert dette i sin tilbakemelding på den foreløpige rapporten. Vi er enige i at 1. juni var fristen for to av avvikene, mens fristen for regelverksbruddet som angikk årsplanen var satt til 15. august 2017.

Barnehagemyndighetens frister for å rette regelverksbrudd som angår årsplanen, varierer fra ca tre til åtte måneder. Vi skrev i den foreløpige rapporten at vi dermed ikke kan se at fristen er tilpasset bruddets type og omfang. Vi er av den oppfatning at det som utgangspunkt ikke er nødvendig at fristen er lengre enn to måneder for at barnehageeieren skal kunne rette regelverksbruddet.

Barnehagemyndigheten sier i sin tilbakemelding på den foreløpige rapporten at den i sin vurdering og fastsettelse av frist, har sett på bruddets alvorlighetsgrad og den enkelte barnehages mulighet til å rette avvik. Når det gjelder årsplanarbeid er det tatt hensyn til når årsplanen gis ut, at årsplanarbeid er noe barnehagene gjennomfører grundig en gang i året, at vurderingene gjelder kun deler av årsplanen, at arbeidet krever mye samarbeid og at barnehagene har lite tid til planlegging og etterarbeid utenom det daglige pedagogiske arbeidet i barnehagen.

Barnehagemyndigheten har begrunnet sine varierende frister. Dette endrer likevel ikke vår konklusjon, fordi fristen skal ikke være lengre enn det som er nødvendig for at barnehageeieren skal kunne rette regelverksbruddet.

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

2.1.16 Følger barnehagemyndigheten opp at bruddene på barnehageloven har blitt rettet?

Følge opp betyr at barnehagemyndigheten må forsikre seg om at barnehageeieren korrigerer ulovlig praksis. Barnehagemyndigheten kan ikke avslutte tilsynet før barnehageeieren 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.

Under dette kontrollspørsmålet har vi kun vurdert de forholdene barnehagemyndigheten har konstatert at utgjør brudd på barnehageloven.

Det er utarbeidet sluttrapporter for samtlige av de innsendte tilsynene. I de innsendte sluttrapportene fremgår det at barnehagemyndigheten konkluderer med at de forhold som utgjør brudd på barnehageloven er tilfredsstillende rettet.

Barnehagemyndigheten følger opp at bruddene på barnehageloven har blitt rettet.

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

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

Vi har ikke mottatt eksempler på dette i forbindelse med dette tilsynet, og kan følgelig ikke ta stilling til dette spørsmålet.

2.1.18 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 til fylkesmannen.

Vi har ikke mottatt eksempler på dette i forbindelse med dette tilsynet, og kan følgelig ikke ta stilling til dette spørsmålet.

2.1.19 Er pålegg om retting eller vedtak om stenging skriftlig?

Pålegg om retting og vedtak om stenging skal være skriftlig.

Vedtakene er skriftlige.

2.1.20 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 i enkeltvedtakene vist til hvilken bestemmelse som ligger til grunn for avgjørelsen (hva gjelder brudd på barnehageloven). I tillegg har barnehagemyndigheten beskrevet hvilke faktiske forhold som er brukt i vurderingene, og hvilke hensyn som har vært utslagsgivende for skjønnet. I vedtakene er det også informert om at barnehageeieren har klageadgang på enkeltvedtaket.

Ingen av vedtakene inneholder informasjon om barnehageeiers rett til å se sakens dokumenter eller rett til å be om at vedtaket ikke blir iverksatt før klagefristen er ute, eller klagen er avgjort.

Ett av vedtakene (Haslerud) inneholder heller ikke informasjon om klagefrist, klageinstans eller fremgangsmåten ved klage. Dette inneholder imidlertid de øvrige vedtakene informasjon om.

Barnehagemyndigheten bekrefter i sin tilbakemelding på den foreløpige rapporten at den ikke har fulgt forvaltningslovens regler på dette punkt.

Det er Fylkesmannens vurdering at barnehagemyndighetens pålegg om retting ikke inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter, be om utsatt iverksettelse, klagefrist, klageinstans, eller fremgangsmåten ved klage.

3 Frist for retting av regelverksbrudd

Vi har i punktene ovenfor konstatert at Nesodden kommune ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi gir dere en frist til å rette regelverksbruddene, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 15. august. Før fristen må dere sende oss en erklæring om at forholdene er rettet og en redegjørelse for hvordan bruddene er rettet.

Hvis dere ikke har rettet regelverksbruddene før rettefristen, vil vi vedta pålegg om retting. Et pålegg om retting er et vedtak som dere kan klage på, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av rettefristen:

Barnehagemyndigheten i Nesodden kommune skal påse og sikre at barnehagene i kommunen drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven §§ 8 og 16.

Pålegget innebærer at:

- a) Barnehagemyndigheten skal baserer sine risikovurderinger på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven.
- b) Barnehagemyndigheten skal vurdere og konkludere på om barnehageeier oppfyller lovkravene i barnehageloven.
- c) Barnehagemyndigheten skal formidle sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehageeier.
- d) Barnehagemyndigheten skal sende forhåndsvarsel til barnehageeier i tilfeller hvor den skal vedta pålegg om retting eller stenging av barnehagen.
- e) Barnehagemyndigheten skal gi pålegg om retting bare i tilfeller der den har konkludert med at et forhold er ulovlig eller uforsvarlig.
- f) Barnehagemyndigheten skal gi en frist for retting i sine pålegg om retting til barnehageeier.

Barnehagemyndigheten i Nesodden kommune skal behandle alle vedtak etter barnehageloven § 16 i samsvar med reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven.

- a) Barnehagemyndighetens pålegg om retting skal inneholde informasjon om retten til å se sakens dokumenter, be om utsatt iverksettelse, klagefrist, klageinstans, og fremgangsmåten ved klage.

Kommunen har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

Oslo, 2. mai 2018

Monica Hermansen

Wenche H. Høglund

Gunn-Heidi Saltnes