



Statsforvalteren i Oslo og Viken

# Tilsynsrapport

Kommunens ansvar som barnehagemyndighet

Oslo kommune Bydel St. Hanshaugen 2022





## Sammendrag

Vi gjennomfører tilsyn med Oslo kommune Bydel St. Hanshaugen. Temaet for tilsynet er bydelens ansvar som barnehagemyndighet. Det overordnede formålet med tilsynet er å kontrollere om bydelen oppfyller kravene i regelverket.

### Regelverksbrudd

Bydelen mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen. Barnehagemyndigheten skriver at de tar den foreløpige rapporten til etterretning.

Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting. Kommunen har rettefrist til **30.11.2022**.

Undertema i tilsynet er:

- Om barnehagemyndigheten ivaretar sitt ansvar for å påse regelverksetterlevelse hos barnehageeierne gjennom veiledning og tilsyn.
- Om barnehagemyndighetens saksbehandling i forbindelse med tilsyn er i samsvar med forvaltningsloven.



## Innholdsfortegnelse

Sammendrag .....	2
1 Innledning .....	5
1.1 Kort om Bydel St. Hanshaugen .....	5
1.2 Tema for tilsynet .....	5
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet .....	5
2 Bydelen som barnehagemyndighet .....	7
2.1 Risikovurderinger .....	8
2.1.1 Har barnehagemyndigheten oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven? .....	8
2.1.2 Har barnehagemyndigheten tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven? .....	8
2.1.3 Bruker barnehagemyndigheten denne kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn? .....	9
2.1.4 Er barnehagemyndighetens risikovurderinger basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven? .....	11
2.1.5 Gjennomfører barnehagemyndigheten veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger? .....	12
2.2 Veiledning .....	13
2.2.1 Bruker barnehagemyndigheten veiledning som virkemiddel for å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeier? .....	13
2.2.2 Er barnehagemyndighetens veiledning basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven? .....	14
2.3 Gjennomføring av tilsyn .....	15
2.3.1 Bruker barnehagemyndigheten tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeier? .....	15
2.3.2 Er barnehagemyndighetens tilsyn basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven? .....	16
2.3.3 Innhenter barnehagemyndigheten informasjon i tilsyn som gjør at den kan ta stilling til om barnehageeier oppfyller barnehageloven? .....	17
2.3.4 Vurderer og konkluderer barnehagemyndigheten på om barnehageeier oppfyller lovkravene i barnehageloven? .....	18
2.3.5 Formidler barnehagemyndigheten sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehageeier? .....	19
2.4 Reaksjoner og vedtak i tilsyn .....	20
2.4.1 Sender barnehagemyndigheten forhåndsvarsel til barnehageeier i tilfeller hvor den skal vedta pålegg om retting eller stenging av barnehagen? .....	20



2.4.2	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? .....	21
2.4.3	Gir barnehagemyndigheten pålegg om retting bare i tilfeller der den har konkludert med at et forhold er ulovlig eller uforsvarlig? .....	21
2.4.4	Gir barnehagemyndigheten en frist for retting i sine pålegg om retting til barnehageeier?.....	22
2.4.5	Følger barnehagemyndigheten opp at bruddene på barnehageloven har blitt rettet? 23	
2.4.6	Vedtar barnehagemyndigheten stenging som reaksjon kun der barnehageeier ikke overholder fristen for å etterkomme pålegget, eller der forholdet ikke lar seg rette? .....	23
2.4.7	Er pålegg om retting eller vedtak om stenging skriftlig? .....	24
2.4.8	Inneholder pålegg om retting eller vedtak om stenging informasjon om: .....	24
3	Statsforvalterens reaksjoner .....	26
3.1	Pålegg om retting .....	26
3.2	Oppfølging av pålegg .....	27
4	Kommunen har rett til å klage .....	27



## 1 Innledning

Statsforvalteren fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 54. Reglene for statlig tilsyn er hjemlet i kommuneloven kapittel 30.

I tilsyn kontrollerer vi om barnehagemyndigheten oppfyller barnehageloven med forskrifter.

Dersom barnehagemyndigheten ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven. I tilsynet behandler vi personopplysninger. Les mer om vår behandling av personopplysninger på [www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/](http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/).

### 1.1 Kort om Bydel St. Hanshaugen

Bydel St. Hanshaugen har 35 barnehager hvor 12 er kommunale barnehager og 23 er private ordinære barnehager.

Organisasjonskartet til bydel St. Hanshaugen viser at barnehageadministrasjonen ligger under oppvekstavdelingen. Bydelens oppgaver som barnehageeier er delegert til Seksjonssjef for barnehage. Oppgavene som barnehagemyndighet er delegert til Avdelingsdirektør for oppvekst.

### 1.2 Tema for tilsynet

Vi har kontrollert følgende tema og undertemaer:

Barnehagemyndighetens plikt til å påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk etter barnehageloven §§ 10 første og femte ledd og § 53.

- a) Barnehagemyndigheten ivaretar sitt ansvar for å påse regelverksetterlevelse hos barnehageeierne gjennom veiledning og tilsyn.
- b) Om barnehagemyndighetens saksbehandling i forbindelse med tilsyn er i samsvar med forvaltningsloven.

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

Formålet med tilsynet er å kontrollere om bydelen oppfyller kravene i regelverket knyttet til kommunens ansvar som barnehagemyndighet og slik bidra til økt rettssikkerhet for barn og foreldre.

### 1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Oslo kommune Bydel St. Hanshaugen i brev av 18.01.2022. Bydelen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjon for å gjennomføre tilsynet.



I dette tilsynet har vi også benyttet Utdanningsdirektoratets system for egenvurdering, RefLex, som informasjonsgrunnlag.

Bydelen leverte følgende dokumentasjon til Statsforvalteren:

1. Svar på skriftlig tilsyn med bydelen som barnehagemyndighet, datert 11.02.2022
2. Bydelens organisasjonskart
3. Bydelens delegasjonsreglement
4. Barnehagemyndigheten i bydel St. Hanshaugen risikovurdering 2021-2022
5. Gjennomførte møter 2019-2022
6. Agenda for ledermøte 30.01.2020 for tjenestene i oppvekstavdelingen (OPA)
7. PP -presentasjon fra møte med kommunale barnehager 09.09.2021
8. Referat fra veiledning i en barnehage, 25.01.2022
9. PP-presentasjon fra møte med private barnehager 10.09.2021
10. Referat fra møter med private barnehager 19.09.2019
11. Hovedopptak 2022 – møte med barnehagene
12. Samarbeidsmøte med private barnehager september 2019
13. Veiledningssamling Psykososialt barnehagemiljø 2021
14. Plan for barnehageadministrasjonen for 2021-2023, revidert 2021
15. Plan for barnehageadministrasjonen for 2020-2023
16. Internkontroll – Lov om barnehager § 9.
17. Veileder i arbeidet med å sikre barn et trygt og godt barnehagemiljø
18. Oslostandard for tilsyn med kommunale og ikke-kommunale barnehager
19. Tilsyn bemanning private barnehager 17.09.2021
20. Tilsyn bemanning kommunale barnehager
21. Tilsyn bemanning private barnehage
22. Dokumentasjonsskjema tilsyn bemanning
23. Tilsyn bemanning kommunal barnehage 20.09.2021
24. Tilsyn bemanning privat barnehage 17.09.2021
25. Varsel om dokumenttilsyn bemanning 13.09.2021
26. Dokumenttilsyn avsluttet i kommunale og private barnehager 11.10.2021
27. Tilsyn smittevern 2020 – avsluttet
28. Eksempel på svar tilsyn årsplan 28.02.2020
29. Eksempel på svar tilsyn årsplan
30. Eksempel på svar tilsyn årsplan
31. Tilsyn årsplan endelig rapport
32. Tilsyn årsplan avsluttet private barnehager 11.03.2020
33. Tilsyn årsplan avsluttet kommunale barnehager 11.03.2020
34. Tilsyn årsplan 2020 åpningsbrev
35. Eksempel svar på tilsyn årsplan
36. Tilsyn årsplan foreløpig rapport 11.03.2020
37. Tilsyn årsplan avsluttet private barnehager
38. Tilsyn årsplan avsluttet kommunale barnehage
39. Tilsyn årsplan 2020 åpningsbrev
40. Eksempel svar på tilsyn årsplan



41. E-post fra en privat barnehage
42. Søknad om utvidet aldersgrense fra en privat barnehage 08.11.2021
43. Bekreftelse på mottatt søknad om endret godkjenning for en privat barnehage og varsel om befaring datert 23.11.2021
44. Vedlegg søknad om utvidet aldersgrense fra en privat barnehage 08.11.2021
45. Prosess mot oppdatert godkjenning for en privat barnehage etter barnehageloven 16.12.2021
46. Brev – møte med en privat barnehage datert 30.11.2021
47. Brev fra en privat barnehage – søknad om utvidelse av åpningstiden 25.11.2021
48. Bydelens svar på henvendelse fra en privat barnehage 16.12.2021
49. Varsel om stedlig tilsyn i Veslefrikk Kanvas barnehage 28.05.2021
50. Diverse dokumenter sendt til Bydel St. Hanshaugen knyttet til det stedlige tilsynet med en privat barnehage.
51. Foreløpig tilsynsrapport for en privat barnehage 28.06.2021
52. Svar på foreløpig tilsynsrapport – fra en privat barnehage
53. Tilsynsrapport for privat barnehage 07.07.2021
54. Avsluttet tilsyn med en privat barnehage 15.12.2021

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til Oslo kommune, Bydel St. Hanshaugen, den 22.04.2022. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Bydelen har gitt tilbakemelding på innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen 10.05.2022

Oslo kommune Bydel St. Hanshaugen tar det varslede pålegget til etterretning og skriver i sin tilbakemelding at de vil gjøre endringer i bydelens skjema for risikovurderinger og sørge for at barnehagemyndighetens tilsyn utføres med bakgrunn i risikovurderingene. Videre opplyser barnehagemyndigheten at den vil fokusere på å gjøre sine vurderinger og konklusjoner tydeligere i fremtidige tilsynsrapporter. Videre tar barnehagemyndigheten til etterretning at informasjon om retten til å be om oppsettende virkning har manglet i vedtakene, og vil innarbeide denne informasjonen i fremtidige vedtak. Barnehagemyndigheten har ikke lagt ved dokumentasjon i sin tilbakemelding som sannsynliggjør endringene i praksis.

På bakgrunn i det ovenfornevnte opprettholder Statsforvalteren sine vurderinger og konklusjoner og fatter i denne tilsynsrapporten vedtak med pålegg om retting.

## **2 Bydelen som barnehagemyndighet**

Vi har vurdert bydelens plikt til å påse regelverksetterlevelse, jf. det rettslige grunnlaget knyttet til hvert punkt. Dersom vi konkluderer med at bydelen ikke oppfyller kravene som ligger i det enkelte spørsmål, er konklusjonen at bydelen ikke oppfyller sin forpliktelse til å påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven § 10 første og femte ledd og § 53.



## 2.1 Risikovurderinger

### 2.1.1 Har barnehagemyndigheten oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven?

#### *Rettslig grunnlag*

Barnehagemyndigheten må ha en overordnet kjennskap til eierpliktene som finnes i barnehageloven. For å oppfylle ansvaret om å påse regelverksetterlevelse i barnehagene etter barnehageloven § 10 første ledd, må barnehagemyndigheten ha oversikt over regelverket den veileder om og fører tilsyn med. Det er ikke nødvendig med detaljkunnskap om alle barnehageeiers plikter, eller at det foreligger en oversikt i et bestemt format. Det er ikke den enkelte barnehagemyndighet personlige kjennskap som er det sentrale, men barnehagemyndighetens samlede kjennskap til eierpliktene.

#### *Våre observasjoner*

I RefLex svarer bydelen at de har oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven.

I den innsendte dokumentasjonen ser vi at barnehagemyndigheten viser til ulike paragrafer i barnehageloven som omhandler eierplikter. Dette fremkommer blant annet i prosedyren «Internkontroll-Lov om barnehage § 9», «Plan for barnehageadministrasjonen 2020-2023» og i PP-presentasjoner fra møter med styrerne i både kommunale og private barnehager. Videre ser vi i de oversendte tilsynsrapportene at barnehagemyndigheten viser til lovhjemlene som omhandler temaene for tilsynene.

#### *Våre vurderinger*

Den oversendte dokumentasjonen viser at bydelen har overordnet kjennskap til eierpliktene som finnes i barnehageloven. Vi vurderer videre at barnehagemyndigheten bruker regelverket i sine veiledninger, møter og tilsyn.

#### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten har oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven.

### 2.1.2 Har barnehagemyndigheten tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven?

#### *Rettslig grunnlag*

Barnehagemyndigheten må ha nok og egnet informasjon om barnehagene til å gjøre risikovurderinger. Dersom barnehagemyndigheten ikke har tilstrekkelig informasjon om barnehagenes praksis for å belyse om barnehageeierne ivaretar sine plikter, må den innhente det. Uten informasjon om regelverksetterlevelsen, kan ikke barnehagemyndigheten vurdere risikoen for brudd på regelverket og behovet for veiledning og tilsyn. Informasjonen skal vise om regelverket er kjent, forstått og overholdt av barnehageeierne.





### *Våre observasjoner*

Barnehagemyndigheten svarer «ja» på dette spørsmålet i Reflex. Videre opplyser barnehagemyndigheten at vedtektene til alle barnehagene er arkivert og tilgjengelig i bydelens arkivsystem. I tillegg administrerer bydelen oppdatering av den enkelte barnehages vedtekter på kommunens nettsider.

Barnehagemyndigheten gjennomfører også veiledningssamtaler med private barnehager i forbindelse med vedtektsendringer. Videre opplyser barnehagemyndigheten at den gjennomfører årlige dokumenttilsyn på utvalgte områder i samtlige barnehager. I dokumentasjonen ser vi at dette har omfattet årsplan i 2020 og bemanning i 2021.

I barnehagemyndighetens redegjørelse, datert 11.02.2022, opplyses det at den har jevnlig møter med styrerne. Det avholdes egne møter med styrerne i de kommunale barnehagene og egne møter med styrerne i de private barnehagene. Barnehagemyndigheten opplyser at de samme temaene blir gjennomgått og samme informasjon blir gitt i møtene. Videre skriver bydelen at de har dialog med barnehagene på telefon, e-post og digitale møter.

I redegjørelsen skriver barnehagemyndigheten at de også får informasjon/kunnskap om barnehagene gjennom hevendelser fra foreldre.

I «Barnehagemyndighetens plan for 2021-2023» er det skrevet at barnehagemyndigheten gjennomfører årlig kontroll av barnehagenes rapportering i Basil. Videre fremkommer det at ved eventuelle funn tar barnehagemyndigheten direkte kontakt med barnehagen og gir veiledning. Ved behov gjennomføres skriftlig eller stedlig tilsyn.

Bydelen gjennomfører veiledningssamlinger med alle barnehagene hvert år. Gjennom disse samlingene opplyser bydelen at de får kunnskap om styrernes kompetanse og lovforståelse.

### *Våre vurderinger*

På bakgrunn av det ovenfornevnte er det vår vurdering at bydelen får god og tilstrekkelig kunnskap om hvordan barnehageeierne oppfyller sine plikter.

### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten har tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven.

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

### *Rettslig grunnlag*

Barnehagemyndigheten må bruke kunnskapen om barnehageeierne til å foreta løpende vurderinger av sannsynlighet for og konsekvensen av brudd på barnehageeiers plikter i barnehageloven. Barnehagemyndigheten må gjøre dette både på bakgrunn av informasjon om regelverksetterlevelse i den enkelte barnehage og samlet for alle barnehagene.



På bakgrunn av informasjon om regelverksetterlevelsen, må barnehagemyndigheten vurdere behovet for veiledning og tilsyn. Dette innebærer at barnehagemyndigheten må kartlegge risiko for brudd på regelverket ved bruk av kilder som sier noe om regelverksetterlevelsen. Videre må barnehagemyndigheten vurdere hvilke virkemidler som er egnet til å påse regelverksetterlevelse. Dersom barnehagemyndigheten ikke bruker den informasjonen den har om barnehagene, vil ikke temaene for tilsyn og veiledning være i tråd med de faktiske behovene. Dette vil igjen medføre at barnehagemyndigheten ikke påser regelverksetterlevelse ved gjennomføringen av veiledning og tilsyn, jf. barnehageloven § 10 første ledd.

#### *Våre observasjoner*

I RefLex opplyser bydelen at de gjennomfører risikovurderinger kontinuerlig og gjennomgår disse hvert halvår. Videre skriver bydelen at de implementerer informasjon fra barnehagens brukergrupper, fagsenteret, helsestasjonen og andre samarbeidsinstanser i risikovurderingen.

Bydelen opplyser at de gjennomfører veiledning på bakgrunn av henvendelser, ved forespørsel fra barnehagene og på bakgrunn av egne vurderinger. Hendelsesbaserte tilsyn blir gjennomført på bakgrunn av henvendelser fra foreldre og konkrete hendelser. Videre opplyser bydelen at det årlig utføres temabaserte tilsyn med bakgrunn i endringer i aktuelle lovverk og risikovurderinger.

Bydelen har oversendt skjemaet «Risikovurderingsskjema for barnehageåret 2021- 2022» Dette er et Excel-ark som inneholder lovhjemlene som omhandler eierpliktene samt en opplisting av alle barnehagene. Det er en fane for «Kommunale barnehager», en fane for «Private barnehager», en fane for «Merknader og bekymringsmeldinger» og en fane for «Oppsummering av risikovurdering og plan for veiledning og tilsyn». Vi observerer at bydelen bruker trafikklysmodellen for å vurdere risiko, hvor grønn er lav risiko, gul er middels risiko og rødt er høy risiko.

I «Risikovurderingsskjema for barnehageåret 2021-2022» har barnehagemyndigheten gjort en risikovurdering av § 7 i to barnehager hvor begge er vurdert til gult risikonivå. Videre ser vi at barnehagemyndigheten har gjort en risikovurdering av §§ 24-26 i samtlige barnehager, hvor 32 barnehager er vurdert til grønt risikonivå og tre har gult risikonivå. Barnehagemyndigheten har i tillegg gjort en risikovurdering av forskrift om pedagogisk bemanning §§ 2-3 i samtlige barnehager, hvor 32 barnehager er vurdert til grønt risikonivå og tre barnehager er på gult risikonivå. Skjemaet viser videre at barnehagemyndigheten har gjort en risikovurdering av § 41-43 i en barnehage og at risikoen ble vurdert til gult nivå.

I fanen «Oppsummering av risikovurdering og plan for veiledning og tilsyn» har barnehagemyndigheten skrevet at de vil gjennomføre veiledning med samtlige barnehager i november 2021 med tema barnehageloven § 3 *Barns rett til* medvirkning og hensynet til barnets beste og barnehageloven kap. VIII - *Psykososialt barnehagemiljø*. Videre fremkommer det at barnehagemyndigheten skal gjennomføre dokumenttilsyn i samtlige barnehager for å kontrollere oppfyllelsen av barnehageloven §§ 25-26. Dette skal gjennomføres i september 2021. Videre har



barnehagemyndigheten skrevet at de vil gjennomføre et stedlig tilsyn i en barnehage i desember 2021, hvor tema er befarings i forbindelse med at eier har søkt endring i godkjenning.

Barnehagemyndigheten skriver i sin redegjørelse, datert 11.02.2022, at den benytter skriftlig tilsyn (dokumenttilsyn) til å innhente informasjon på noen utvalgte områder hvert år, som for eksempel om barnehagen har en årsplan eller om barnehagens bemanning er tilstrekkelig. Videre opplyser barnehagemyndigheten at denne informasjonen er en del av barnehagemyndighetens områdeovervåking.

#### *Våre vurderinger*

Det er vår vurdering at barnehagemyndigheten har informasjon og kunnskap om barnehagene og at de bruker denne i «Risikovurderingsskjema for barnehageåret 2021/2022».

Derimot kan vi ikke se av oversendt dokumentasjon hvilke vurderinger barnehagemyndigheten har gjort for å vurdere behovet for veiledning og tilsyn. For en privat barnehage har barnehagemyndigheten vurdert gult risikonivå etter bestemmelsene i barnehageloven §§ 7 og 24, samt forskrift om pedagogisk bemanning §§ 1-3, men det fremkommer ingen oppsummering og konklusjon om barnehagemyndigheten skal gjennomføre veiledning eller tilsyn. Et annet eksempel er markering av gult risikonivå i en annen privat barnehage etter barnehageloven §§ 41-43. Det fremkommer ikke i risikovurderingsskjema hvilke vurderinger barnehagemyndigheten har gjort på bakgrunn av informasjonen og eventuelt valg av virkemiddel.

Som nevnt ovenfor ser vi i «Risikovurderingsskjema for barnehageåret 2021-2022» at barnehagemyndigheten har foretatt en risikovurdering i alle barnehagene på §§ 24-26. I kolonnen «Barnehagemyndighetens oppfølging» står det at barnehagemyndigheten skal gjennomføre skriftlig tilsyn for å kontrollere §§ 24 – 26 i samtlige barnehager

Det er vår vurdering at barnehagemyndigheten har kunnskap om barnehagene fra ulike kilder og at dette er tatt inn i «Risikovurderingsskjema for barnehageåret 2021-2022». Derimot kan vi ikke se at barnehagemyndigheten bruker kunnskapen for å vurdere hvilke virkemidler som er egnet til å påse regelverksetterlevelse.

Vi vil videre fremheve at det er vår vurdering at dokumenttilsynene som barnehagemyndigheten gjennomfører fremstår mer som en områdeovervåking, enn et tilsyn. Bakgrunnen er at vi ikke kan se hvilken risikovurdering som ligger til grunn for åpne tilsyn med alle barnehagene om samme tema.

#### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten bruker ikke kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behovet for veiledning og tilsyn.

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



### *Rettslig grunnlag*

Barnehagemyndigheten må anvende loven og forskriftene i tråd med gjeldende rett når den vurderer risiko for brudd på regelverket. Dette betyr at barnehagemyndigheten må vite hvilke rettslige krav regelverket stiller til barnehageeier. Det rettslige kravet følger ikke alltid direkte av lovteksten. Barnehagemyndigheten må bruke gyldige rettskilder og legge til grunn gjeldende fortolkning fra nasjonale myndigheter for å klargjøre hva regelverket faktisk krever av barnehageeier.

### *Våre observasjoner*

I Reflex svarer barnehagemyndigheten «ja» på at risikovurderingene er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av loven.

### *Våre vurderinger og konklusjon*

Det er vår vurdering at det ikke er sannsynliggjort at kommunen gjør risikovurderinger, jf. punkt 2.1.3. Av den grunn har vi ikke grunnlag for å vurdere og konkludere om risikovurderingene er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven.

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

### *Rettslig grunnlag*

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

### *Våre observasjoner*

Barnehagemyndigheten svarer ja i RefLex at den gjennomfører veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger. Barnehagemyndigheten skriver at de gjennomfører veiledning på bakgrunn av henvendelser fra for eksempel foreldre, fagsenteret eller andre som tar kontakt med informasjon om barnehagen, på bakgrunn av forespørsel fra barnehagen, styrer eller eier eller på bakgrunn av egne vurderinger. Videre opplyser barnehagemyndigheten at hendelsesbaserte tilsyn blir gjennomført på bakgrunn av henvendelser fra foreldre eller hendelser som barnehagemyndigheten selv opplever. I RefLex skriver barnehagemyndigheten at de ønsker å gjennomføre ett årlig temabasert tilsyn som skal være basert på aktuelle tema og på risikovurderinger.



### *Våre vurderinger og konklusjon*

Det er vår vurdering at det ikke er sannsynliggjort at barnehagemyndigheten gjør risikovurderinger basert på den kunnskapen myndigheten har om den enkelte barnehage, jf. punkt 2.1.3. Av den grunn har vi ikke grunnlag for å vurdere og konkludere om barnehagemyndigheten gjennomfører veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger.

## **2.2 Veiledning**

### **2.2.1 Bruker barnehagemyndigheten veiledning som virkemiddel for å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeier?**

#### *Rettslig grunnlag*

Barnehagemyndigheten har et veiledningsansvar overfor barnehageeier, jf. forarbeidene til barnehageloven § 10. Kravet til å påse regelverksetterlevelse gjennom veiledning og tilsyn innebærer at barnehagemyndigheten må kunne vise hvordan den anvender sine virkemidler og hvorfor den har valgt denne løsningen, for å oppfylle kravet i barnehageloven § 10. Veiledningen skal være frivillig for barnehageeieren.

#### *Våre observasjoner*

Barnehagemyndigheten svarer ja på dette spørsmålet i Reflex.

I «Barnehagemyndighetenes plan for 2021-2023» er det skrevet at en stor del av barnehageadministrasjonens oppfølging av barnehagene gjennomføres i form av veiledning og at den gjennomføres både i uformelle settinger, over telefon eller i mer formelle settinger som fysiske møter. Tema i veiledningene er basert på barnehagenes behov for å sikre riktig lovforståelse og etterlevelse av loven.

I barnehagemyndighetenes redegjørelse, datert 11.02.2022, opplyses det at barnehagemyndigheten deltar jevnlig på møter med styrerne. Videre fremhever barnehagemyndigheten at den har jevnlig dialog med styrerne via telefon, e-post og digitale møter. Videre gjennomfører barnehagemyndigheten veiledningssamlinger med alle barnehagene hvert år. Her blir det blant annet gitt informasjon om lovendringer og fokus på felles forståelse av barnehageloven. Vedlagt finner vi PP-presentasjonen fra veiledningssamlingen høsten 2021. Her ser vi at barnehagemyndigheten hadde en gjennomgang av barnehageloven § 3 og kap. VIII.

Videre opplyser barnehagemyndigheten at den i 2021 gjennomførte individuelle veiledninger med noen av styrerne knyttet til barnehageloven kap. VIII. Barnehagemyndigheten har også hatt veiledninger med styrere etter henvendelser fra foreldre, hvor tema har vært tilvenning, lederrollen og foreldresamarbeid. Vi har mottatt referater fra disse veiledningene.

#### *Våre vurderinger*

På bakgrunn av oversendt dokumentasjon og redegjørelse er det vår vurdering at barnehagemyndigheten bruker veiledning som virkemiddel for å påse regelverksetterlevelse hos barnehageeier.



### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten bruker veiledning som virkemiddel for å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeierne.

## **2.2.2 Er barnehagemyndighetens veiledning basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven?**

### *Rettslig grunnlag*

Barnehagemyndigheten må anvende loven og forskriftene i tråd med gjeldende rett når den gir informasjon til barnehageeierne om eierpliktene i barnehageloven. 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.

### *Våre observasjoner*

I RefLex svarer barnehagemyndigheten «ja» på om deres veiledning er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven. Bydelen opplyser at de deltar på Statsforvalterens regelverkssamlinger for å holde seg oppdatert og ha gjeldende forståelse av barnehageloven. Videre abonnerer bydelen på Lovdata Pro og de deltar på samlinger som omhandler bestemmelsene i barnehageloven.

I oversendelsen har bydelen lagt ved presentasjon fra et møte med styrerne i kommunale og private barnehager i september 2021. Her ser vi at de har hatt en gjennomgang av endringer i barnehageloven fra 01.01.2021 med vekt på § 3 «Barnets beste» og kap. VIII «Psykososialt barnehagemiljø». Bydelen har også oversendt gjennomgang av regelverket som ble gitt i møte «Hovedopptak del 1» i mars 2022. Her ble det satt fokus på samordnet opptaksprosess, jf. barnehageloven § 17 og forskrift om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehager.

Bydelen har også lagt ved sin egen «Veileder i arbeidet med å sikre barn et trygt og godt barnehagemiljø». Veilederen inneholder henvisninger til barnehageloven §§ 41-43 og gir en beskrivelse av rutiner for å oppfylle lovkravene.

### *Våre vurderinger*

Det er vår oppfatning at bydelens veiledning er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av regelverket. Dette fremkommer av tilsendt dokumentasjon. I presentasjonene fra veiledningsmøtene vises det til hvilke paragrafer med tilhørende merknader, det har blitt gitt veiledning om.

Vi vurderer videre at bydelen gir aktiv veiledning, da de gir informasjon om eierpliktene i barnehageloven. I tillegg oppfatter vi at bydelen veileder barnehageeierne og styrerne når de tar kontakt med barnehagemyndigheten.



### *Konklusjon*

Barnehagemyndighetens veiledning er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven.

## **2.3 Gjennomføring av tilsyn**

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

#### *Rettslig grunnlag*

Barnehagemyndigheten skal bruke tilsyn som virkemiddel der det er nødvendig, jf. barnehageloven § 10 første og femte ledd og § 53. 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.

#### *Våre observasjoner*

I RefLex svarer barnehagemyndigheten «ja» på at de bruker tilsyn som virkemiddel der dette er hensiktsmessig for å påse regelverksetterlevelse hos barnehageeier.

I oversendelsen av dokumentasjon finner vi «Oslostandard for tilsyn med kommunale og ikke-kommunale barnehager» som inneholder en veiledning for tilsyn med barnehager, samt flere maler knyttet til dokumenttilsyn og stedlig tilsyn. I sin redegjørelse datert, 11.02.2022, opplyser barnehagemyndigheten at Oslostandarden er styringsdokumentet for barnehagemyndighetens tilsyn. Her går det fram at bydelen kan gjennomføre dokumenttilsyn og stedlig tilsyn. Videre fremkommer det at dokumenttilsyn skal gjennomføres i henhold til årshjulet utarbeidet av barnehagemyndigheten.

I dokumentet «Plan for barnehageadministrasjonen 2020-2023» fremkommer det at barnehagemyndigheten gjennomfører ett dokumenttilsyn hvert år i samtlige barnehager. I samme dokument finner vi «Årshjul for barnehageadministrasjonen» Barnehagemyndigheten har utarbeidet et årshjul for hvert år i perioden 2020-2023. Her fremkommer det blant annet at barnehagemyndigheten hvert år skal gjennomføre dokumenttilsyn i alle kommunale og private barnehager med tema barnehageloven §§ 24-26.

I redegjørelsen fra bydelen den 11.02.2022 skriver barnehagemyndigheten at den velger ut noen barnehager for stedlig temabasert tilsyn hvert år, slik at bydelen i løpet av en 4 års periode har hatt stedlig tilsyn i samtlige barnehager. Vi observerer i «Barnehagemyndighetenes plan for 2020-2023» i «Årshjul for barnehageadministrasjonen» at barnehagemyndigheten skal gjennomføre stedlig tilsyn april, mai, oktober og november hvert år.



Barnehagemyndigheten skriver videre i sin redegjørelse at denne planen ikke er gjennomført under pandemien, da barnehagemyndigheten ikke så det som hensiktsmessig å påføre barnehagene ekstra belastning i en sårbar situasjon. Som erstatning har barnehagemyndigheten fulgt opp barnehagene tett på telefon, e-poster og digitale møter. Høsten 2022 planlegges det for å starte opp igjen med den tidligere planen for stedlig tilsyn.

Videre observerer vi i oversendt dokumentasjon at barnehagemyndigheten har varslet stedlig tilsyn i en privat barnehage den 28.05.2021. Bakgrunnen for tilsynet er henvendelser fra foreldre angående barnas psykososiale barnehagemiljø.

#### *Våre vurderinger*

At barnehagemyndigheten i sitt årshjul har bestemt at det skal føres dokumenttilsyn med de samme temaene i alle bydelens barnehager i løpet av 2020,2021,2022 og 2023, samt at det skal gjennomføres stedlige temabaserte tilsyn i noen barnehager hvert år, tilsier etter vår vurdering at barnehagemyndigheten ikke bruker tilsyn der det er nødvendig for å påse regelverksetterlevelse hos den enkelte barnehageeier.

Ut fra dokumentasjonen forstår vi at barnehagemyndigheten har gjennomført et stedlig tilsyn i en privat barnehage. Ettersom barnehagemyndigheten skriver i «Varsel om stedlig tilsyn» datert 28.05.2021 at den åpner tilsyn med barnehagen etter henvendelser fra foresatte om forhold i barnehagen, vurderer vi at det ligger til grunn en risikovurdering for valg av virkemiddel.

Vi bemerker at barnehageloven ikke oppstiller et krav om at barnehagemyndigheten må gjennomføre tilsyn, men at barnehagemyndigheten skal bruke det virkemiddelet som er egnet for å påse regelverksetterlevelse i den enkelte barnehage. Barnehagemyndigheten må vurdere hvilke virkemidler som er egnet til å påse regelverksetterlevelse i den enkelte barnehage. Dersom barnehagemyndigheten vurderer at tilsyn er nødvendig, skal den gjennomføre tilsyn.

Som det går frem av det rettslige grunnlaget skal vurderingen av om det er nødvendig med tilsyn, baseres på barnehagemyndighetens risikovurdering. Vi kan i midlertidig ikke se hva som ligger til grunn for at barnehagemyndigheten finner det er nødvendig med dokumenttilsyn med samme tema i samtlige barnehager, eller stedlig temabaserte tilsyn med samtlige barnehager i løpet av en 4 års periode.

#### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten bruker ikke tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse regelletterlevelse.

### **2.3.2 Er barnehagemyndighetens tilsyn basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven?**

#### *Rettslig grunnlag*

Barnehagemyndigheten må anvende loven i tråd med gjeldende rett når den fører tilsyn. 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.

#### *Våre observasjoner*

I RefLex svarer barnehagemyndigheten at deres tilsyn er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven.

Vi har fått oversendt foreløpig tilsynsrapport, datert 28.06.2021 og tilsynsrapport datert 07.07.2021 fra stedlig tilsyn i en privat barnehage. Tema for tilsynet var barnehageloven § 4 *Foreldreråd og samarbeidsutvalg* og §§ 41-43 *Psykososialt barnehagemiljø*.

#### *Våre vurderinger*

Vi vurderer at barnehagemyndigheten viser til de gjeldende paragrafene i barnehageloven i sine to tilsynsrapporter fra det stedlige tilsynet. Videre fremkommer det i rapportene hvilke gjeldende tolkningsuttalelser Utdanningsdirektoratet fra og rettslige krav barnehagemyndigheten bruker for å vurdere om barnehageeier oppfyller kravene i barnehageloven.

#### *Konklusjon*

Barnehagemyndighetens tilsyn er basert på gjeldende og oppdatert forståelse av barnehageloven.

### **2.3.3 Innhenter barnehagemyndigheten informasjon i tilsyn som gjør at den kan ta stilling til om barnehageeier oppfyller barnehageloven?**

#### *Rettslig krav*

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.

#### *Våre observasjoner*

I RefLex svarer barnehagemyndigheten at de innhenter informasjon i tilsyn som gjør at de kan ta stilling til om barnehageeier oppfyller barnehageloven.

Barnehagemyndigheten har oversendt flere tilsynsrapporter fra dokumenttilsynene som den har gjennomført i samtlige barnehager med tema bemanning og årsplan. I tilsynene med tema bemanning innhenter bydelen oversikt over barnehagens totale bemanning. I tilsynene som omhandler barnehagens årsplan ber bydelen om kopi av barnehagens årsplaner.

Videre ser vi i varsel om tilsyn i en privat barnehage, datert 28.05.2021, at barnehagemyndigheten ber om dokumentasjon i form av planverk, sakslister og protokoll fra møter. Videre ønsker barnehagemyndigheten og gjennomføre intervjuer med styrer, pedagogisk leder, fagarbeider og foreldre.



### *Våre vurderinger*

Som vi har vurdert i punkt 2.1.3 fremstår dokumenttilsynene som barnehagemyndigheten gjennomfører mer som en områdeovervåking enn et tilsyn. Vi har derfor ikke vurdert disse under følgende kontrollspørsmål 2.3.3, 2.3.4 og 2.3.5. Vi har heller ikke lagt disse tilsynene til grunn for våre vurderinger av kontrollspørsmålene som omhandler reaksjon og vedtak i tilsyn.

Det er videre vår vurdering at barnehagemyndigheten i det stedlige tilsynet i en privat barnehage, innhenter informasjon som gjør at den kan ta stilling til om barnehageeier oppfyller kravene i barnehageloven i ovennevnte tilsyn. Vi vurderer at barnehagemyndigheten får informasjon gjennom dokumentasjonen og intervjuene for å kunne ta stilling til barnehageeiers oppfyllelse av barnehageloven.

I utgangspunktet vurderer vi at dokumentasjon fra kun ett tilsyn ikke er tilstrekkelig for å vurdere om bydelen oppfyller det rettslige kravet. Samtidig har vi ikke mottatt annen dokumentasjon som tilsier at bydelen ikke innhenter informasjon i tilsyn som gjør at den kan ta stilling til om barnehageeier oppfyller barnehageloven. Dermed er det vår konklusjon at barnehagemyndigheten innfrir det rettslige kravet i dette kontrollspørsmålet.

### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten innhenter informasjon i tilsyn som gjør at den kan ta stilling til om barnehageeier oppfyller barnehageloven.

## **2.3.4 Vurderer og konkluderer barnehagemyndigheten på om barnehageeier oppfyller lovkravene i barnehageloven?**

### *Rettslig krav*

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.

### *Våre observasjoner*

Barnehagemyndigheten svarer «ja» i RefLex på dette spørsmålet.

Vi har fått oversendt foreløpig tilsynsrapport, datert 28.06.2021 og tilsynsrapport datert 07.07.2021 fra stedlig tilsyn i en privat barnehage. I rapportene går det frem at barnehagemyndigheten har undersøkt om barnehagens praksis er i tråd med kravene i barnehageloven § 4 *Foreldreråd og samarbeidsutvalg* og §§ 41-43 som omhandler *Psykososialt barnehagemiljø*. I de to oversendte rapportene er det et punkt som er kalt «Saksfremstilling» og et punkt som heter «Konklusjon».

### *Våre vurderinger*

Vi vurderer at barnehagemyndigheten viser til hvilken bestemmelse i barnehageloven det har blitt ført tilsyn med og hva de har undersøkt.



Barnehagemyndigheten må vurdere og konkludere på om praksis er i tråd med regelverket innenfor temaene i tilsynet. For å kunne konkludere må barnehagemyndigheten vurdere barnehagens praksis opp mot de aktuelle rettslige kravene.

Det er vår vurdering at punktet «Saksfremstilling» inneholder en beskrivelse av gangen i tilsynet og funn gjort i intervjuer og dokumentasjon. Avslutningsvis skriver barnehagemyndigheten at den har gjort en samlet vurdering, men vi kan ikke se at dette er en vurdering opp mot bestemmelsene i barnehageloven.

Under «Konklusjon» viser barnehagemyndigheten til § 4 og §§ 41-43 i barnehageloven og skriver at barnehagen ikke oppfyller kravene i bestemmelsene. Videre belyser barnehagemyndigheten hva barnehagen må gjøre for å innfri kravene.

På bakgrunn av det ovenfornevnte er det vår vurdering at barnehagemyndigheten ikke vurderer om barnehageeier oppfyller kravene i barnehageloven. I og med at vurderingene av barnehagens praksis om mot kravene i de aktuelle bestemmelsene ikke fremkommer, er det dermed vår vurdering at det ikke er sannsynliggjort at barnehagemyndigheten konkluderer på bakgrunn av vurderingene.

#### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten vurderer og konkluderer ikke om barnehageeier oppfyller lovkravene i barnehageloven.

### **2.3.5 Formidler barnehagemyndigheten sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehageeier?**

#### *Rettslig krav*

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 inneholder konkrete beskrivelser av barnehagen og barnehagemyndighetens vurderinger og konklusjoner som det er viktig at barnehageeieren får muligheten til å uttale seg om.



### *Våre observasjoner*

I RefLex svarer barnehagemyndigheten ja på dette spørsmålet og opplyser at vurderingene og konklusjonene er skriftlig formildet først i foreløpig rapport og deretter i endelig rapport.

### *Våre vurderinger*

I punkt 2.3.4 vurderte vi at barnehagemyndigheten ikke vurderer og konkluderer om barnehageeier oppfyller lovkravene i barnehageloven.

Av den grunn er det vår vurdering at kommunen heller ikke formidler sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehageeier.

### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten formidler ikke sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehageeier.

## **2.4 Reaksjoner og vedtak i tilsyn**

### **2.4.1 Sender barnehagemyndigheten forhåndsvarsel til barnehageeier i tilfeller hvor den skal vedta pålegg om retting eller stenging av barnehagen?**

#### *Rettslig krav*

Forhåndsvarsel 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.

#### *Våre observasjoner*

Barnehagemyndigheten svarer «ja» i RefLex på at de sender forhåndsvarsel til barnehageeier i tilfeller hvor den skal vedta pålegg om retting eller stenging av barnehagen.

I foreløpig rapport fra tilsyn med en privat barnehage, datert 28.06.2021, skriver barnehagemyndigheten hvilke pålegg som er aktuelle å vedta i endelig tilsynsrapport.

#### *Vår vurdering*

På bakgrunn av våre observasjoner er det vår vurdering at barnehagemyndigheten sender forhåndsvarsel til barnehageeier om vedtak med pålegg om retting.

#### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten sender forhåndsvarsel til barnehageeier i tilfeller hvor den skal vedta pålegg om retting eller stenging av barnehagen.



## **2.4.2 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?**

### *Rettslig grunnlag*

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 de har sett på i tilsynet. Dette omfatter både de faktiske forholdene og hvilke vurderinger barnehagemyndigheten 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.

### *Våre observasjoner*

I RefLex svarer kommunen «ja» på at forhåndsvarselet inneholder opplysninger om det rettslige og faktiske grunnlaget for det varslede vedtaket, og en beskrivelse av hva vedtaket innebærer for barnehageeier, og en frist for uttalelse.

I foreløpig rapport for en privat barnehage, datert 28.06.2021, viser barnehagemyndigheten til de aktuelle bestemmelsene i barnehageloven med forskrifter, opplyser om hvilke forhold som er lagt til grunn, beskriver hva vedtaket innebærer og gir en frist for uttalelse.

### *Våre vurderinger*

Vi vurderer at barnehagemyndigheten i sitt forhåndsvarsel viser til de aktuelle bestemmelsene i barnehageloven med forskrifter, opplyser om hvilke forhold som er lagt til grunn, beskriver hva vedtaket innebærer og gir en frist for uttalelse.

### *Konklusjon*

Barnehagemyndighetens forhåndsvarsel 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.

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

### *Rettslig grunnlag*

Barnehagemyndigheten kan ikke gi pålegg om retting i andre tilfeller enn der den har funnet at et forhold er i strid med regelverket, eller er uforsvarlig, jf. barnehageloven 53, andre ledd første punktum.

### *Våre observasjoner*

I RefLex svarer barnehagemyndigheten «ja» på at de gir pålegg om retting bare i tilfeller der den har konkludert med at et forhold er ulovlig eller uforsvarlig.



I tilsynsrapport for en privat barnehage, datert 07.07.2021, fatter barnehagemyndigheten vedtak med pålegg om retting.

#### *Våre vurderinger*

På bakgrunn av det ovennevnte er det vårt syn at barnehagemyndigheten gir pålegg om retting bare i tilfeller der den har konkludert med at et forhold er ulovlig eller uforsvarlig. Vi viser til tilsynsrapporten som kommunen har sendt inn, der vi ser at barnehagemyndigheten gir pålegg om retting fordi det ikke var sannsynliggjort at barnehagens rutiner og praksis var i samsvar med kravet nedfelt i lovverket.

Vi har ikke mottatt opplysninger som tilsier at barnehagemyndigheten har gitt pålegg om retting i tilfeller der det ikke har vært konkludert med at et forhold er ulovlig eller uforsvarlig.

#### *Konklusjon*

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

### **2.4.4 Gir barnehagemyndigheten en frist for retting i sine pålegg om retting til barnehageeier?**

#### *Rettslig grunnlag*

Barnehagemyndigheten må gi barnehageeier en frist for å rette opp brudd på regelverket. 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 § 53, andre ledd første og andre punktum.

#### *Våre observasjoner*

I Reflex svarer kommunen «ja» på at barnehagemyndigheten gir en frist for retting i sine pålegg om retting til barnehageeier.

I mottatt dokumentasjonen er det i endelig tilsynsrapport for en privat barnehage, gitt pålegg om retting. Fristen for å etterkomme pålegg etter barnehageloven § 4 er satt til 30.09.2021, mens fristen for å etterkomme pålegg etter barnehageloven §§ 41- 43 er satt til 31.12.2021.

#### *Våre vurderinger*

På bakgrunn av våre observasjoner, er det vår vurdering at barnehagemyndigheten gir en frist for retting i sine pålegg om retting til barnehageeier.

#### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten gir en frist for retting i sine pålegg om retting til barnehageeier.



## **2.4.5 Følger barnehagemyndigheten opp at bruddene på barnehageloven har blitt rettet?**

### *Rettslig grunnlag*

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 § 10 første ledd og § 53. For å oppnå dette, må barnehagemyndigheten gi veiledning eller pålegg om retting.

Dersom barnehagemyndigheten gir pålegg om retting, må barnehagemyndigheten følge forvaltningslovens bestemmelser og utforme vedtaket skriftlig. Hvis barnehagemyndigheten i stedet har valgt å bruke veiledning, er det ikke et krav til skriftliggjøring. Barnehagemyndigheten kan ikke avslutte tilsynet før barnehageeieren har sannsynliggjort at brudd på regelverket er rettet

### *Våre observasjoner*

Barnehagemyndigheten svarer «ja» i RefLex på at barnehagemyndigheten følger opp at bruddene på barnehageloven har blitt rettet.

Som nevnt i punkt 2.4.5 setter barnehagemyndigheten en rettefrist til 30.09.2021 og 31.12.2021, for å etterkomme pålegget. Barnehagemyndigheten har oversendt dokumentet «Avsluttet tilsynssak, jf Lov om barnehager §§ 41,42 og 43. Lovkrav innfridd», datert 15.12.2021.

### *Våre vurderinger*

Det er vår vurdering at barnehagemyndigheten har fremlagt dokumentasjon som viser at den følger opp at bruddene på barnehageloven har blitt rettet.

### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten følger opp at bruddene på barnehageloven har blitt rettet.

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

### *Rettslig grunnlag*

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, jf. barnehageloven § 53 andre ledd andre punktum.



#### *Våre observasjoner*

Barnehagemyndigheten har svart «nei» i RefLex på om den har fattet vedtak om stenging, og «ikke aktuelt» på om barnehagemyndigheten vedtar stenging som reaksjon kun der barnehageeieren ikke overholder fristen for å etterkomme pålegget, eller der forholdet ikke lar seg rette.

#### *Våre vurderinger og konklusjon*

Statsforvalteren har ikke vurdert og konkludert dette kontrollspørsmålet fordi barnehagemyndigheten ikke har vedtatt stenging som reaksjon.

### **2.4.7 Er pålegg om retting eller vedtak om stenging skriftlig?**

#### *Rettslig grunnlag*

Pålegg om retting og vedtak om stenging skal være skriftlig. I forvaltningsloven fremgår det at et enkeltvedtak skal være skriftlig dersom det ikke av praktiske grunner er «særlig byrdefullt» å gjøre det skriftlig. Dette unntaket kommer ikke til anvendelse i tilsyn etter barnehageloven.

#### *Våre observasjoner*

I RefLex svarer kommunen «ja» på inngangsspørsmål: Har barnehagemyndigheten fattet enkeltvedtak med pålegg om retting eller stenging

Vi har mottatt endelig tilsynsrapport for en privat barnehage, datert 07.07.2021, hvor det fremkommer at pålegg om retting er gitt skriftlig.

#### *Våre vurderinger*

Det er med bakgrunn i det ovennevnte Statsforvalterens vurdering at barnehagemyndighetens sine vedtak med pålegg om retting er skriftlig.

Statsforvalteren har ikke vurdert og konkludert om vedtak om stenging er skriftlig da barnehagemyndigheten ikke har fattet stengningsvedtak.

#### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten sine vedtak med pålegg om retting er skriftlig.

### **2.4.8 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?





### *Rettslig grunnlag*

Barnehagemyndigheten skal i enkeltvedtaket vise til hvilken bestemmelse som ligger til grunn for avgjørelsen. I tillegg må barnehagemyndigheten beskrive hvilke faktiske forhold den har brukt i sine vurderinger og hvilke hensyn som har vært utslagsgivende for skjønnet. Dette er sentralt for at barnehageeieren skal kunne forstå både begrunnelsen for vedtaket og hvilke konsekvenser det får.

Barnehageeieren har klageadgang på enkeltvedtak. Vedtaket må informere om dette slik at barnehageeieren kan ivareta sin klagerett. Vedtaket må opplyse om klagefristen. Klagefristen er minimum tre uker.

Vedtaket skal inneholde informasjon om fremgangsmåten ved klage. Vedtaket må opplyse om at Statsforvalteren er klageinstans. Klagen skal sendes til barnehagemyndigheten først for forberedelse og vurdering. Barnehagemyndigheten kan oppheve eller endre vedtaket sitt til gunst for barnehageeieren. Dersom barnehagemyndigheten helt eller delvis opprettholder sitt vedtak, skal den sende klagen til Statsforvalteren for behandling. Barnehagemyndigheten kan ikke sette begrensninger i klageretten, for eksempel ved å kreve at klagen må være begrunnet.

Vedtaket må opplyse om barnehageeierens rett til å se sakens dokumenter. Videre må vedtaket inneholde informasjon om barnehageeierens rett til å be om at vedtaket ikke blir iverksatt før klagefristen er ute, eller klagen er avgjort.

### *Våre observasjoner*

I RefLex svarer barnehagemyndigheten «ja» på spørsmålene om pålegg om retting eller vedtak om stenging inneholder informasjon om de reglene vedtaket bygger på, de faktiske forholdene vedtaket bygger på, de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, klageadgang, klagefrist, klageinstans, fremgangsmåten ved klage og informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

Barnehagemyndigheten svarer «nei» på spørsmålet om pålegg om retting eller vedtak om stenging inneholder informasjon om retten til å be om utsatt iverksettelse.

Vi har mottatt tilsynsrapport for en privat barnehage, datert 07.07.2021, som inneholder pålegg om retting. Pålegget viser til hvilken bestemmelse som ligger til grunn for avgjørelsen, barnehagelovens § 4 og §§ 41-43, og beskriver hvilke faktiske forhold barnehagemyndigheten har brukt i sine vurderinger og hvilke hensyn som har vært utslagsgivende for skjønnet. Det fremgår at barnehagen kan klage på enkeltvedtaket, at klagefristen er tre uker etter mottatt vedtak, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Videre går det frem at barnehagen skal sende klagen til bydelen. Dersom bydelen ikke er enig med barnehagen, sendes klagen til Statsforvalteren som avgjør saken. Informasjon om retten til å se sakens dokumenter jf. fvl. § 18, jf. § 19 er gjengitt i vedtaket.

Tilsynsrapporten inneholder ikke informasjon om retten til å be om utsatt iverksettelse jf. fvl. § 42 og dette er ikke gjengitt i vedtaket.



### *Våre vurderinger*

På bakgrunn av det ovennevnte er det vår vurdering at barnehagemyndighetens pålegg om retting inneholder informasjon om de reglene vedtaket bygger på, klageadgang, klagefrist, klageinstans, fremgangsmåten ved klage og informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

Det er vår vurdering at barnehagemyndighetens pålegg om retting ikke inneholder informasjon om retten til å be om utsatt iverksettelse.

Statsforvalteren har ikke vurdert og konkludert om vedtak om stenging inneholder informasjon om de reglene vedtaket bygger på da barnehagemyndigheten ikke har fattet stengningsvedtak.

### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten sine vedtak med pålegg om retting inneholder informasjon om de reglene vedtaket bygger på, klageadgang, klagefrist, klageinstans, fremgangsmåten ved klage og informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

Barnehagemyndigheten sine vedtak med pålegg om retting inneholder ikke informasjon om retten til å be om utsatt iverksettelse jf. fvl. § 42.

## **3 Statsforvalterens reaksjoner**

### **3.1 Pålegg om retting**

I kapitlene ovenfor har vi konstatert at kommunen ikke oppfyller regelverket på flere av de områdene vi har kontrollert. I tillegg er det 3 kontrollspørsmål vi ikke har kunnet ta stilling til.

Vi pålegger kommunen å rette opp følgende, jf. kommuneloven § 30-4:

1. Barnehagemyndigheten i Oslo kommune, Bydel St. Hanshaugen skal påse og sikre at barnehagene i kommunen drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven §§ 10 første og femte ledd og § 53.

#### *Risikovurderinger*

- a) Barnehagemyndigheten må bruke kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behovet for veiledning og tilsyn.

#### *Gjennomføring av tilsyn*

- b) Barnehagemyndigheten må bruke tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse regeletterlevelse.
- c) Barnehagemyndigheten må vurdere og konkludere på om barnehageeier oppfyller lovkravene i barnehageloven.
- d) Barnehagemyndigheten må formidle sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehageeier
- e)



*Reaksjoner og vedtak i tilsyn*

- f) Barnehagemyndighetens vedtak må inneholde informasjon om retten til å be om utsatt iverksettelse.

### **3.2 Oppfølging av pålegg**

Kommunen skal iverksette tiltak for å rette brudd på regelverket umiddelbart. Når påleggene er rettet, skal kommunen erklære at retting er gjennomført og redegjøre for hvordan det har blitt rettet.

For at barnehagemyndigheten skal få satt nye rutiner ut i praksis gir vi frist til den **30.11.2022** for å følge opp pålegget om retting. Vi vil ikke avslutte tilsynet før kommunen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at påleggene er rettet.

## **4 Kommunen har rett til å klage**

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Kommunen kan klage på enkeltvedtaket.

Hvis kommunen klager, må det gjøres innen tre uker. Fristen gjelder fra beskjed om brevet har kommet frem til kommunen, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Kommunen sender klagen til oss. Vi har muligheten til å omgjøre vedtaket. Hvis vi ikke er enig med kommunen, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet som avgjør saken.

Kommunen kan be om at vi ikke setter i verk vedtaket før klagefristen er ute, eller klagen er endelig avgjort av Utdanningsdirektoratet, jf. forvaltningsloven § 42.

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

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 25.05.2022

Heidi Martinsen  
tilsynsleder

Sissel Endung Berger  
seniorrådgiver



**Statsforvalteren i Oslo og Viken**

**Postboks 325, 1502 Moss | [sfovpost@statsforvalteren.no](mailto:sfovpost@statsforvalteren.no) | [www.statsforvalteren.no/ov](http://www.statsforvalteren.no/ov)**