



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport

Kommunens ansvar som barnehagemyndighet

Lørenskog kommune





Sammendrag

Statsforvalteren har gjennomført tilsyn med Lørenskog kommune. Temaet for tilsynet er kommunens ansvar som barnehagemyndighet. Det overordnede formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket.

I tilsynet med Lørenskog kommune fremkommer det at kommunen har god oversikt over eierpliktene og om alle barnehageeiere oppfyller sine plikter etter barnehageloven. Kommunen har mange kilder hvor de innhenter informasjon om barnehagene og vi ser at kommunen bruker denne informasjonen i sine risikovurderinger.

Vi ser at kommunen bruker tilsyn og veiledning som virkemiddel for å påse regelverketterlevelse og at kommunens tilsyn er basert på gjeldende og oppdatert lovforståelse. Kommunen gjennomfører veiledning og tilsyn med riktig lovforståelse.

Lørenskog kommune har i tilsynsperioden åpnet fire tilsyn, hvorav ett er avsluttet. Det er kun utarbeidet to foreløpige tilsynsrapporter og status på det siste tilsynet er ukjent for oss. Vi har ikke kunnet ta stilling til kontrollspørsmålene om reaksjoner og vedtak i tilsyn fordi barnehagemyndigheten ikke har fattet vedtak om retting eller stenging. Vi har også kun mottatt to eksempler på gjennomført veiledning som virkemiddel for å påse regelverksetterlevelse. Ut ifra vår erfaring med øvrige tilsyn er dokumentasjonsgrunnlaget lite.

Vi gjør også oppmerksom på at barnehagemyndighetens bruk av titler i tilsynsrapporter og andre brev kan være noe upresise og misvisende for brevmottaker. I tillegg inneholder forhåndsvarslene flere frister, som medfører at det kan være uklart hvilken frist som gjelder for barnehageeier. Vi har oppfattet dette som overskuddsinformasjon i tilsynet, og velger å følge dette opp med veiledning ovenfor barnehagemyndigheten.

På bakgrunn av den dokumentasjonen vi har mottatt i dette tilsynet, har vi ikke funnet brudd på barnehageloven eller forvaltningsloven ved gjennomføringen av dette tilsynet.



Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1 Innledning	5
1.1 Kort om Lørenskog kommune.....	5
1.2 Tema for tilsynet.....	5
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet.....	6
2 Kommunen som barnehagemyndighet	8
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.....	14
Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	14
2.2.1 Bruker barnehagemyndigheten veiledning som virkemiddel for å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeierne?	14
2.2.2 Er barnehagemyndighetens veiledning basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven?	15
2.3 Gjennomføring av tilsyn	16
2.3.1 Bruker barnehagemyndigheten tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeier?	16
2.3.2 Er barnehagemyndighetens tilsyn basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven?	17
2.3.3 Innhenter barnehagemyndigheten informasjon i tilsyn som gjør at den kan ta stilling til om barnehageeier oppfyller barnehageloven?	18
2.3.4 Vurderer og konkluderer barnehagemyndigheten på om barnehageeier oppfyller lovkravene i barnehageloven?	19
2.3.5 Formidler barnehagemyndigheten sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehageeier?	20
2.4 Reaksjoner og vedtak i tilsyn	21



2.4.1	Sender barnehagemyndigheten forhåndsvarsel til barnehageeier i tilfeller hvor den skal vedta pålegg om retting eller stenging av barnehagen?	21
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	Kontrollspørsmålene 2.4.3 – 2.4.8	22
3	Kommunen kan gi tilbakemelding på rapporten	24



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 Lørenskog kommune

Lørenskog kommune er en innlandskommune i Viken fylke og har en befolkning på 46 000 innbyggere i 2023. Lørenskog kommune grenser til kommunene Oslo, Enebakk, Rælingen og Lillestrøm.

Ifølge kommunens delegeringsreglement er oppgaver og myndighet delegert fra kommunestyret til kommunedirektøren, som igjen delegerer til virksomhet oppvekst og utdanning. Under feltet oppvekst og utdanning ligger skole, barnehage, barnevern og barnevernsvakta.

1.2 Tema for tilsynet

Temaet for dette tilsynet er barnehagemyndighetens plikt til å påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk.¹

Under dette temaet kontrollerer vi:

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

Vi har kontrollert barnehagemyndighets praksis på området i perioden 2021 og frem til i dag.

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

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

¹ Jf. barnehageloven § 10 første og femte ledd og § 53.



1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Lørenskog kommune i brev av 22.06.2022. Kommunen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjon for å gjennomføre tilsynet.

I dette tilsynet har vi benyttet Utdanningsdirektoratets system for egenvurdering, RefLex, som informasjonsgrunnlag. RefLex er utfylt av Lørenskog kommune som barnehagemyndighet.

Vi har mottatt følgende dokumentasjon:

1. Organisasjonskart kommune
2. Organisasjonskart oppvekst og utdanning
3. Organisasjonskart barnehagemyndighet
4. Barnehageeiers og barnehagemyndighetens oppgaver
5. Delegering av kommunedirektørens myndighet og fullmakter til direktørene – 110920
6. Reglement for delegering og saksbehandling i folkevalgte organer – 091220
7. Redegjørelse av informasjonsinnhenting og vurderingen av denne informasjonen
8. Oversikt barnehagene
9. Oversikt gjennomgang av årsplaner og kommunens vurderinger av årsplanene
10. Rutine for tilsyn
11. Brev om åpning av tilsyn i fire barnehager
12. Rapport fra tilsyn med Idavollen barnehage
13. Rapport fra tilsyn i Sørli barnehage
14. Brev om avslutning av tilsyn i Berger barnehage
15. Rapport etter henvendelse om utearealer i en kommunal/privat barnehage
16. Referat fra barnehagemyndighetens møter med barnehagestyrere årene 2021-2022
17. Rutine for veiledning
18. Veiledning med ulike barnehager på ulike temaer fra barnehageloven
19. Samarbeidsavtale- spesialpedagog og støttepedagog 010921
20. Informasjon om samlinger og kurs for barnehagene med ulike temaer

I vårt åpningsbrev ble kommunens frist for innsending av dokumentasjon satt til 15. september 2022. Lørenskog ba om utsettelse av fristen til 14. oktober 2022. Den 17. oktober mottok vi dokumentasjon fra kommunen.

På grunn av utsatt frist for kommunen og uforutsette forhold hos Statsforvalteren, ble ikke den foreløpige tilsynsrapporten ferdigstilt i oktober 2022 som varslet i vårt åpningsbrev. Kommunen ble orientert om at vi ville ta ny kontakt med barnehagemyndigheten i 2023.

Ved vår gjennomgang av kommunens innsendte dokumentasjon, oppdaget vi at kommunen hadde åpnet flere tilsyn. Siden vi kun hadde mottatt en tilsynsrapport ved oversendelsen i oktober 2022, ba vi i e-post 9. februar 2023 om å få disse tilsynsrapportene tilsendt. I etterkant hadde vår kontaktperson for tilsynet og kommunens kontaktperson kontakt per e-post. Det ble en rekke ganger formidlet fra kommunen at ytterligere dokumentasjon skulle oversendes.

Den 29. mars mottok vi ytterligere en rapport fra tilsyn med en barnehage. Men i all hovedsak ble mye av den samme dokumentasjon som innsendt i oktober 2022 sendt inn på nytt.



Statsforvalterens vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på den skriftlige dokumentasjonen fra Lørenskog kommune.

I denne rapporten presenterer vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner.

Vi har også mottatt dokumentasjon knyttet til kommunens vurderinger etter forskrift om miljørettet helsevern. Dette har ikke vært et tema for dette tilsynet, og denne dokumentasjonen er derfor ikke vurdert.



2 Kommunen som barnehagemyndighet

Vi har vurdert barnehagemyndighetens plikt til å påse regelverksetterlevelse, jf. det rettslige grunnlaget knyttet til tilsynets tema. Dersom vi konkluderer med at barnehagemyndigheten ikke oppfyller kravene som ligger i det enkelte spørsmålet, er konklusjonen at barnehagemyndigheten ikke oppfyller sin forpliktelse til å påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk.²

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 barnehageeierens 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 barnehagemyndigheten at «barnehagemyndigheten i Lørenskog består av jurist, barnehagelærere med barnehagejuss, og en barnevernspedagog». Videre skriver barnehagemyndigheten at de til sammen har god oversikt og at de har lav terskel for å diskutere saker med hverandre. De har et dokument som inneholder en opplisting av barnehageeiers plikter. I den oversendte dokumentasjonen er det også vedlagt en rutine for tilsyn. I denne rutinen er det en oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven.

Våre vurderinger

Etter vår vurdering viser den oversendte dokumentasjonen at barnehagemyndigheten har overordnet kjennskap til eierpliktene i barnehageloven.

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

² Jf. barnehageloven §§ 10 første og femte ledd og § 53.



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

I egenvurderingsskjemaet i RefLex svarer barnehagemyndigheten at de samler informasjon fra mange kilder og viser til kommunens dokument som heter «*redegjørelse av hvordan Lørenskog kommune får informasjon og kunnskap om barnehagene og hvordan barnehagemyndigheten bruker denne kunnskapen til å vurdere behov for veiledning og tilsyn, samt redegjørelse for vårt arbeid med veiledning og tilsyn 2021-22*».

I de oversendte dokumentene kommer det frem at barnehagemyndigheten benytter seg av følgende informasjonskilder: Barnehagenes hjemmeside, årsplaner, årsmeldinger, resultatregnskap og vedtekter, foreldreundersøkelser, klagesaker på vedtak, henvendelser fra barnehagene og andre sektorer i kommunen, bekymringsmeldinger fra innbyggere/foresatte/barnehager, medieoppslag om barnehagene, styremøter og samtaler/kontakt med styrere. Barnehagemyndigheten skriver at de har et Excel-ark hvor de noterer ned informasjonen de får om barnehagene. Videre har de et eget skjema for årsplan og vedtekter.

I sin redegjørelse skriver barnehagemyndigheten at de har tett dialog med barnehagene og at det gjennomføres månedlige møter med styrerne i både de private og kommunale barnehagene. Det er i oversendelsen vedlagt referater fra styremøter både i 2021 og 2022.

Våre vurderinger

På bakgrunn av den innsendte dokumentasjonen ser vi at barnehagemyndigheten får mye informasjon om barnehagene gjennom de kildene som er nevnt ovenfor. Vi ser også at barnehagemyndigheten innhenter barnehagenes årsplaner og vedtekter. Derfor vurderer vi at barnehagemyndigheten har mye kunnskap om hvordan barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven, og at denne kunnskapen er tilstrekkelig for å oppfylle det rettslige kravet.

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.³

Våre observasjoner

Under pandemien førte ikke barnehagemyndigheten noen tilsyn, men opplyser om at de hadde fokus på veiledning.

Barnehagemyndigheten opplyser at de i 2022 har fokusert på barnehagenes vedtekter og årsplaner fordi de ser at disse to punktene gir dem mye informasjon om driften i barnehagene. I referat fra styremøte datert 09.06.2021 står det følgende: «Kommunen jobber med en ny revidering av vedtektene. Vi ønsker at vedtektene til kommunale og private barnehager skal være så samkjørt som mulig.» Videre står det i redegjørelsen at de vil åpne et tilsyn til på bakgrunn av risikovurderingene de har gjort. Skjemaet som kommunen har sendt inn om vedtekter og årsplan, viser at utfallet av barnehagemyndighetens gjennomgang førte til at de åpnet tilsyn med to barnehager med tema vedtekter og årsplan. I tillegg har de på denne bakgrunn hatt veiledning med en barnehage.

Barnehagemyndigheten har også gjennomført tilsyn med en barnehage i forbindelse med uteområdet, og åpnet tilsyn med en familiebarnehage som gjelder godkjenning av hjemmet som egnet familiebarnehagedrift. Det fremkommer også av den oversendte dokumentasjonen at barnehagemyndigheten har vært på befaring i en barnehage på bakgrunn av en henvendelse fra foreldre for å vurdere om det var behov for veiledning eller tilsyn av barnehagen.

Videre fremkommer det av dokumentasjonen at barnehagemyndigheten har hatt veiledning med en barnehage på tema psykososialt barnehagemiljø.

Barnehagemyndigheten har fremover planlagt at de skal fokusere sine tilsyn på temaet særskilt språkopplæring. I den forbindelse skriver barnehagemyndigheten i sin redegjørelse til oss at de har en stor andel minoritetsspråklige familier i Lørenskog, og bakgrunnen for valg av tema er at barnehager med en stor andel minoritetsspråklige barn må ha et spesielt fokus på språk for å sørge for en god språkutvikling. Barnehagemyndigheten har ikke redegjort for hvilke barnehager dette gjelder eller om de skal ha tilsyn med alle barnehagene.

Våre vurderinger

Vi oppfatter at kommunens veiledning under pandemien var generell veiledning knyttet til koronaforskriften. Under dette kontrollspørsmålet skal vi vurdere hvorvidt myndigheten bruker veiledning som virkemiddel der det foreligger en konkret risiko for brudd på barnehageloven.

Det fremgår av den oversendte dokumentasjonen at barnehagemyndigheten har gjort en kartlegging av barnehagenes vedtekter og årsplaner og deretter gjort en risikovurdering og vurdert at de må åpne tilsyn med to barnehager og veiledning med en barnehage.

³ Jf. barnehageloven § 10 første ledd.



Vi har merket oss at barnehagemyndigheten i redegjørelsen datert 21.09.2022 skriver at de ønsker at de kommunale og de private sine vedtekter skal være så samkjørte som mulig. I den forbindelse vil vi bemerke at det er barnehagens eier som fastsetter barnehagens vedtekter⁴ og barnehagens vedtekter skal ikke godkjennes av kommunen. Barnehagemyndigheten har ikke anledning til å bestemme hvordan de private barnehagene sine vedtekter skal se ut, men myndigheten skal påse at krav til vedtekter i barnehageloven § 8 og bestemmelsen om prioritet ved opptak ivaretas.⁵ Barnehagemyndigheten kan imidlertid gi pålegg om retting dersom barnehagens vedtekter er i strid med barnehageloven og dens forskrifter. Selv om det kan se ut som at barnehagemyndigheten har dette som «ønske» ser vi at det er en konkret risikovurdering som ligger bak valget av tilsynsobjektet.

Når det gjelder tilsynet med godkjenning av familiebarnehage og tilsyn angående uteareal i en barnehage har vi ikke mottatt dokumentasjon eller en redegjørelse knyttet til hvilke risikovurderinger barnehagemyndigheten har gjort i forkant av disse tilsynene.

Barnehagemyndigheten mottar henvendelser fra foreldre der mulige brudd på barnehageloven er beskrevet. Av den innsendte dokumentasjon fremgår det at denne informasjonen blir undersøkt nærmere. Myndigheten kan se behov for å gjennomføre befaring i barnehagen, eller be om en redegjørelse fra barnehageeier. Deretter foretar barnehagemyndigheten en vurdering av forholdene og har enten konstatert at det ikke er behov for tilsyn, de har veiledet, eller åpnet tilsyn.

I punkt 2.1.2 har vi gjengitt hvilke kilder kommunen oppgir at de bruker for å få tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven. Vi har imidlertid vurdert at barnehagemyndigheten viser i den oversendte dokumentasjonen at de bruker informasjonen de har til å gjøre risikovurderinger som igjen fører til tilsyn eller veiledning med barnehagene der de mener det er behov og fare for brudd på regelverket.

Konklusjon

Barnehagemyndigheten bruker denne kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behovet for veiledning eller 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

⁴ Jf. barnehageloven § 8

⁵ Jf. barnehageloven § 18.



fortolkning fra nasjonale myndigheter for å klargjøre hva regelverket faktisk krever av barnehageeier.

Våre observasjoner

I RefLex svarer barnehagemyndigheten at de følger nøye med på utviklingen av regelverket. De deltar på regelverkssamlingene til Statsforvalteren og leser tilsynsrapporter for å få innblikk i hvordan regelverket skal tolkes. De benytter også Utdanningsdirektoratet sine sider og sender henvendelser til Statsforvalteren for å finne svar dersom de er usikre. De skriver også at de deltar i et nettverk med andre kommuner (Romeriksnettverket). Her deler kommunene informasjon og erfaringer. Det fremkommer ikke om dette nettverket er for kommunen som barnehagemyndighet.

Videre har barnehagemyndigheten oversendt et skjema som vi oppfatter som et risikoskjema. I skjemaet viser myndigheten til andelen barn med minoritetsspråklig bakgrunn, andel barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp⁶ og om tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne.⁷ I skjemaet er det en oversikt over antall barn over og under tre år, personalet, pedagoger, pedagoger med dispensasjon fra utdanningskravet, godkjenning, årsplan og vedtekter. Barnehagemyndigheten har også et dokument som heter *BHG-Tilsyn-rutine*. Dette dokumentet er en oversikt over alle pliktene til barnehageeier.

Våre vurderinger

Vi har under kontrollspørsmål 2.1.1 konkludert med at barnehagemyndigheten har oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven. Vi vurderer også at det ovennevnte dokumentet som heter *BHG-Tilsyn-rutine* gir barnehagemyndigheten en god oversikt over hvilke rettslige krav regelverket stiller til barnehageeier. Vi kan likevel ikke se at barnehagemyndighetens risikoskjema inneholder en oversikt over alle barnehageeiers plikter. Vi kan derfor ikke ut ifra dette dokumentet se hvordan barnehagemyndigheten vurderer de rettslige kravene til barnehageeier. Etter vårt syn gir likevel ikke dette i seg selv grunnlag for å påstå at barnehagemyndigheten baserer sine risikovurderinger på feil lovforståelse.

På bakgrunn av det som er nevnt ovenfor vurderer vi derfor at kommunen anvender loven og forskriften i tråd med gjeldende rett når den vurderer risiko for brudd på regelverket.

Konklusjon

Barnehagemyndighetens risikovurdering 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

⁶ Jf. barnehageloven § 31

⁷ Jf. barnehageloven § 37



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

I RefLex svarer barnehagemyndigheten ja på dette spørsmålet. Myndigheten skriver at de har mye formell og uformell veiledning av styrere gjennom året. De opplyser om at dette foregår via styremøter, digitale møter og jevnlig kontakt på e-post og telefon. Videre skriver barnehagemyndigheten at de gjennomfører veiledning eller tilsyn der risikovurderingen tilsier at dette trengs.

Vi har mottatt referater fra styremøter, og barnehagemyndigheten har vedlagt et dokument hvor det står at myndigheten har gjennomført veiledning med to barnehager. I tillegg ser vi at barnehagemyndigheten har åpnet to tilsyn med barnehager på bakgrunn av en gjennomgang av vedtekter og årsplaner i alle barnehagene. Vi har mottatt to rapporter som vi anser som foreløpige tilsynsrapporter. Myndigheten har også skrevet en tilsynsrapport om barnehagens uteområde, og de har åpnet et annet tilsyn på bakgrunn av en familiebarnehages godkjenning som barnehage.

Våre vurderinger:

Etter vår vurdering viser den oversendte dokumentasjonen at barnehagemyndigheten har mye veiledning med barnehagene gjennom e-post, digitale møter, telefon og styremøter. Denne type veiledning anses som mer generell og ikke veiledning som oppfyller kravet om at barnehagemyndigheten skal vurdere veiledning som et virkemiddel der risikovurderingene viser et behov for å påse regelverksetterlevelse.⁸

Dokumentasjonen viser at barnehagemyndigheten har hatt veiledning med to barnehager. Den ene barnehagen hadde barnehagemyndigheten veiledning om årsplan og vedtekter og den andre hadde veiledning på psykososialt barnehagemiljø. Det er vår vurdering at denne type veiledning viser at barnehagemyndigheten bruker veiledning der risikovurderingene tilsier at det er et behov.

Videre er det vårt syn at barnehagemyndigheten fører tilsyn med barnehagene der de mener det er sannsynlighet for brudd på regelverket. I de tilfellene der barnehagemyndigheten har åpnet tilsyn med barnehagens vedtekter og årsplaner, ser vi at de er i tråd med risikovurderinger. Vi ser imidlertid ikke hvilke risikovurderinger barnehagemyndigheten har gjort i forkant av tilsyn med familiebarnehagen og uteområdet. Det er også lite informasjon om hvilke risikovurderinger barnehagemyndigheten har gjort der de kommer frem til at det ikke skal åpnes tilsyn eller veiledning.

Vi har derfor vurdert at vi ut ifra risikovurderingsskjemaet, kun kan se at barnehagemyndigheten gjennomfører tilsyn i tråd med sine risikovurderinger på tema årsplan og vedtekter. Vi mener

⁸ Barnehageloven § 10



likevel at annen dokumentasjon som for eksempel e-postutveksling og åpningsbrevene knyttet til tilsynene viser at barnehagemyndighetens veiledning og tilsyn ikke er tilfeldig, men bygger på henvendelser eller annen dokumentasjon de har fått inn, jf. kontrollspørsmål 2.1.3.

Konklusjon

Barnehagemyndigheten gjennomfører veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger.

2.2 Veiledning

Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

2.2.1 Bruker barnehagemyndigheten veiledning som virkemiddel for å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeierne?

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

I den oversendte dokumentasjonen ser vi at barnehagemyndigheten har hatt veiledning med en barnehage når det gjelder årsplan og vedtekter. I dokumentet som heter «vurdering av årsplaner og godkjenning i SU» som ikke er datert, fremkommer det hvilke vurderinger barnehagemyndigheten har gjort for å vurdere om de skal åpne tilsyn eller ha veiledning med tema vedtekter og årsplaner.

I redegjørelsen datert 21.09.2022 skriver kommunen at «er det henvendelser om konkrete bekymringer om mulige lovbrudd i en barnehage, vurderes denne. Meldingen blir vurdert og kan føre til veiledning, skriftlig tilsyn eller stedlig tilsyn.» Videre står det i redegjørelsen at «Lørenskog kommune som barnehagemyndighet opplever å ha tett dialog og god kommunikasjonsutveksling med alle våre styrere, både private og kommunale. Dette fører til mye veiledning av styrere som kan være både dokumentert, og udokumentert på små og store tema.»

Barnehagemyndigheten har også sendt inn et notat fra oppfølging knyttet til det psykososiale barnehagemiljøet i en barnehage der det fremkommer at de har hatt veiledning med barnehage og foreldre på dette temaet.

Vi har ikke sett andre eksempler på at barnehagemyndigheten bruker veiledning som et virkemiddel.

Våre vurderinger

Lørenskog kommune er en stor kommune med mange barnehager. Den oversendte dokumentasjonen viser to eksempler på at barnehagemyndigheten bruker veiledning som et



virkemiddel for å påse regelverketterlevelse. Etter vårt syn kan dette indikere at kommunen ikke i tilstrekkelig grad vurderer behovet for veiledning i barnehagene.

Det kan tenkes at kommunen i deres omtalte kommunikasjon med styrere konkret benytter veiledning som et virkemiddel for å oppnå regelverksetterlevelse. Dette er imidlertid ikke dokumentert.

Vi opplever den innsendte dokumentasjonen som begrenset for å vurdere om barnehagemyndigheten i tilstrekkelig grad bruker veiledning som et virkemiddel for å påse regelverketterlevelse. Imidlertid har vi dokumentasjon som viser eksempler på gjennomført veiledning og på bakgrunn av det har vi vurdert at vi ikke har grunnlag for å si at barnehagemyndigheten ikke bruker veiledning som virkemiddel for å påse regelverksetterlevelse hos barnehageeier. Derfor har vi konkludert med at barnehagemyndigheten ikke får brudd på dette kontrollspørsmålet.

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

Barnehagemyndigheten svarer ja på dette spørsmålet i RefLex. I den oversendte dokumentasjonen følger det et brev som viser at barnehagemyndigheten har hatt veiledning med en barnehage om innholdet i barnehagens årsplan. I brevet skriver barnehagemyndigheten at de ikke kan se at det foreligger progresjonsplaner knyttet til fagområdene. I tillegg skriver barnehagemyndigheten i åpningsbrevet at årsplanen henviser til kommunens planer, og føringer fra Oppvekst- og utdanningssjefen, som ber om at dette fjernes da direktøren for oppvekst og utdanning ikke kan pålegge en privat barnehage å følge kommunens planer.

Vi ser også av den oversendte dokumentasjonen at barnehagemyndigheten har hatt veiledning med en barnehage om tema psykososialt barnehagemiljø.

Våre vurderinger:

Myndighetens ene eksempel på gjennomført veiledning knytter seg som nevnt til barnehagens årsplan og vedtekter. Barnehagemyndigheten skriver at veiledningen omhandler mangel på progresjonsplan i barnehagens årsplan.



I forskrift om rammeplan og barnehagens innhold punkt 7 står det at barnehagen skal utarbeide en årsplan. Videre står det i andre avsnitt om årsplan at «årsplanen skal blant annet vise hvordan barnehagen arbeider med omsorg, lek, danning og læring. Her må også progresjon tydeliggjøres». Det er følgelig vår oppfatning at myndigheten i dette eksempelet har en riktig forståelse av barnehageloven når de veileder.

Det andre eksemplet er et notat som viser at barnehagemyndigheten har hatt veiledning med en barnehage på tema psykososialt barnehagemiljø. Det er ikke vist til noen lovparagrafer i dette notatet. Vi vurderer likevel at veiledningen er basert på oppdatert og gjeldende lovforståelse da et godt og trygt psykososialt barnehagemiljø er en lovfestet plikt.⁹

Konklusjon:

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

2.3 Gjennomføring av tilsyn

Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

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.¹⁰ Tilsyn er kontroll av om barnehageeier oppfyller eierpliktene 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 skriver barnehagemyndigheten at de bruker tilsyn som virkemiddel, men at de først vurderer om veiledning er mer hensiktsmessig.

I oversendelsen fremkommer det at barnehagemyndigheten har åpnet/utført tilsyn med fire barnehager. Vi har mottatt et åpningsbrev om et pågående tilsyn som gjelder godkjenning av familiebarnehage, og vi ser av en tilsynsrapport at barnehagemyndigheten har avsluttet et tilsyn som gjelder mangler på utearealet. Videre har vi mottatt to foreløpige tilsynsrapporter med tema vedtekter og årsplaner.

Våre vurderinger

⁹ Jf. barnehageloven §§ 41-43

¹⁰ Jf. barnehageloven §§ 10 og 53.



På bakgrunn av den dokumentasjonen vi har mottatt, er vår vurdering at barnehagemyndigheten bruker tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeier.

Konklusjon

Barnehagemyndigheten bruker tilsyn der det er nødvendig for å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeier.

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 ja på dette spørsmålet. Videre har kommunen oversendt et brev om åpning av tilsyn datert 03.06.2022. I åpningsbrevet skriver barnehagemyndigheten at ifølge barnehageloven § 10 plikter kommunen som barnehagemyndighet å påse at barnehagen drives i samsvar med bestemmelsene i barnehageloven med forskrifter. Videre står det at barnehageloven § 53 bestemmer at kommunen som barnehagemyndighet også er tilsynsmyndighet. Vi kan ikke se at det er vist til andre lovbestemmelser i åpningsbrevet.

I to andre åpningsbrev om tilsyn, datert 16.05.2022 og 03.10.2022, ser vi at barnehagemyndigheten har åpnet skriftlige tilsyn med to barnehager med barnehagens vedtekter som tilsynsystema. I brevene viser de til barnehageloven §§ 10 og 53 på samme måte som nevnt ovenfor. Videre står det følgende:

Reglene for en barnehages vedtekter er fastsatt i Barnehageloven §§ 8 og 18, samt forskrift om saksbehandlingsregler om opptak §§ 1 og 2. I Barnehageloven §8 fremkommer kravene til vedtektene. Disse skal inneholde opptakskriterier. I §18 fremkommer hvilke grupper som har en lovpålagt rett til prioritet. Forskriften om saksbehandlingsregler §1 annet ledd sier at forskriften gjelder for alle virksomheter som omfattes av barnehageloven. §2 fastsetter så reglene om opptakskrets og opptaksregler. Her står det «Barnehagens vedtekter skal definere barnehagens opptakskrets og opptakskriterier. Opptakskriteriene må være objektive og etterprøvbare. Opptakskriteriene skal gi søkere med rett til prioritet etter barnehageloven § 18 førsteprioritet».

Barnehagemyndigheten viser i åpningsbrevene til at barnehagene ikke oppfyller kravene i § 18 i barnehageloven med forskriften § 2.

I åpningsbrev datert 22.08.2022 har kommunen åpnet tilsyn med en familiebarnehage etter forskrift om familiebarnehage § 3. Kommunen viser også til barnehageloven § 10 og § 53, slik som i åpningsbrev datert 16.05.2022 og 03.06.2022.



Den foreløpige tilsynsrapporten datert 02.09.2022 viser til de samme lovbestemmelsene som nevnt ovenfor: barnehageloven §§ 8, 10, 18 og 53, samt forskrift om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage § 2. Videre ser vi at barnehagemyndigheten har konkludert med at barnehagen ikke oppfyller forskrift til saksbehandling for opptak i barnehagen § 2 fordi de mener at noen av opptakskriteriene ikke er objektive og etterprøvbare. Den foreløpige tilsynsrapporten datert 02.02.2023 viser til de samme lovparagrafene som tilsynsrapporten datert 02.09.2022.

Vår vurdering

I åpningsbrevene datert 16.05.2022 og 03.10.2022, samt tilsynsrapporten datert 02.09.2022 og tilsynsrapport datert 02.02.2023, viser barnehagemyndigheten til hvilke bestemmelser som er lagt til grunn for åpning av tilsyn.

Vi vurderer at barnehagemyndigheten viser til riktige lovbestemmelser når de viser til barnehageloven § 10 og § 53. Barnehageloven § 10 omhandler kommunens plikt til å «veilede om og påse at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene i denne loven med forskrifter, med unntak av bestemmelsene i kapittel V med forskrifter». Barnehageloven § 53 viser til at kommunen er tilsynsmyndighet. Dette er gjentakende i alle brev og tilsynsrapportene.

I brevet som heter «avslutting av tilsyn i xx barnehage» datert 23.06.2022 kan vi imidlertid ikke se at barnehagemyndigheten viser til hvilke lovbestemmelser de fører tilsyn med. Av rapporten skal det framgå om tilsynet har avdekket ulovlige eller uforsvarlige forhold som medfører pålegg om retting til barnehageeier. Det må derfor komme tydelig frem hvilke bestemmelser barnehagemyndigheten har ført tilsyn med.

Vi har vurdert at barnehagemyndigheten har riktig lovforståelse i sine foreløpige tilsynsrapporter som omhandler årsplaner og vedtekter.

Til tross for at barnehagemyndigheten ikke viser til lovbestemmelser i brevet datert 23.06.2022, har vi vurdert at det er sannsynliggjort at myndighetens tilsyn er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven. Vi viser til at øvrige åpningsbrev og to tilsynsrapporter viser til gjeldende lovbestemmelser.

Konklusjon

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

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

Rettslig grunnlag

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. Barnehagemyndigheten må opplyse saken så godt som mulig før den fatter vedtak.¹¹

Våre observasjoner

¹¹ Jf. forvaltningsloven § 17.



I RefLex svarer barnehagemyndigheten at når de oppretter tilsyn, innhenter de alltid relevant informasjon. Videre opplyser myndigheten om at de ber om skriftlig dokumentasjon der dette er hensiktsmessig. De drar også på befaring og gjennomfører samtaler med både styrer og andre ansatte ut ifra behov. Der det er relevant for tilsynet, snakker også barnehagemyndigheten med samarbeidsutvalget i barnehagen (SU).

Videre skriver barnehagemyndigheten at de innhenter informasjon om barnehagens vedtekter, og at de ber om en redegjørelse fra barnehagen der det er behov for mer informasjon. Det fremkommer ikke av dokumentasjonen at barnehagemyndigheten har foretatt noen intervjuer i forbindelse med tilsynene.

Våre vurderinger

På bakgrunn av det som er nevnt ovenfor og det vi har sett i dokumentasjonen, er det vår vurdering at barnehagemyndigheten innhenter mye og relevant informasjon i tilsyn som kan vise om barnehageeier oppfyller sine forpliktelser etter barnehageloven.

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 grunnlag

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 på dette spørsmålet i RefLex og skriver at de subsumerer om rettsregelen er fulgt ut ifra de fakta de får i saken.

Det går fram av dokumentasjonen at barnehagemyndigheten har avsluttet ett tilsyn på bakgrunn av dokumentasjonen de har innhentet. I rapporten skriver barnehagemyndigheten hvilke forhold de har vurdert. Det er også en beskrivelse av hvilke observasjoner de har gjort og hvilke vurderinger som ligger til grunn for å lukke tilsynet. Vi kan ikke se at det er vist til hvilke rettslige krav myndigheten har vurdert for å konkludere.

I tillegg har vi mottatt to foreløpige tilsynsrapporter. I den ene rapporten har barnehagemyndigheten konkludert med at barnehagene ikke oppfyller lovkravene om at opptakskriteriene må være objektive og etterprøvbare, og myndigheten har vist til § 2 i forskrift om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage. I tillegg har barnehagemyndigheten gitt en frist for tilbakemelding på lukking av regelverksbruddet. I den andre rapporten viser barnehagemyndigheten til hvilke vurderinger de har gjort når de har gått igjennom årsrapporten og vedtektene.

Våre vurderinger



Det er vår oppfatning at barnehagemyndigheten konkluderer på om barnehageeier oppfylder lovkravene i barnehageloven. Vi har imidlertid merket oss at barnehagemyndigheten ikke alltid viser til hvilke rettslige krav de har vurdert når de konkluderer med at tilsynet er lukket. Barnehagemyndigheten viser imidlertid til hvilke vurderinger de har gjort og hvordan de har konkludert. Det er vår oppfatning at det i denne sammenhengen er forståelig for både oss og barnehageeier hva barnehagemyndigheten har vurdert.

I de foreløpige tilsynsrapportene vi har vist til under våre observasjoner, er det vår vurdering at barnehagemyndigheten viser til både lovbestemmelse, hvilke vurderinger de har gjort i tillegg til at de har gjort en konklusjon.

Konklusjon

Barnehagemyndigheten vurderer og konkluderer om barnehageeier oppfylder lovkravene i barnehageloven.

2.3.5 Formidler barnehagemyndigheten sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehageeier?

Rettslig grunnlag

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 tilsynsrapporten formidles til barnehageeieren for å sikre at barnehageeiers rett til kontradiksjon blir ivarettatt. 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 skriver følgende:

Vi skriver både foreløpig og endelig tilsynsrapport i våre tilsyn. Dette sikrer at barnehageeier får kontradiksjon på våre funn og at vi har dokumentert funnene i tilsynet.

I tilsynsrapportene formidler barnehagemyndigheten sine vurderinger og konklusjoner skriftlig. Vi har også mottatt et brev hvor barnehagemyndigheten avslutter et tilsyn og beskriver bakgrunnen for dette.

Våre vurderinger



Av det vi har sett i den oversendte dokumentasjonen mener vi tilsier at barnehagemyndigheten i tilsynsrapportene vurderer og konkluderer skriftlig til barnehageeier. Det fremkommer av de to tilsynsrapportene vi har mottatt.

Konklusjon

Barnehagemyndigheten formidler 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 grunnlag

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

I RefLex svarer barnehagemyndigheten ja på dette spørsmålet. Videre utdyper de med at de sender en foreløpig rapport, hvor de gir varsel til barnehageeier om at de vurderer å vedta pålegg om retting eller stenging av barnehagen.

I oversendt dokumentasjon ligger foreløpig tilsynsrapport etter tilsyn med Idavollen barnehage og Sørli barnehage, Her ser vi av begge tilsynsrapportene at det er gitt forhåndsvarsel om pålegg om retting.

Vår vurdering

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

Konklusjon

Lørenskog kommune 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

Barnehagemyndigheten svarer ja på dette spørsmålet i RefLex. I de foreløpige tilsynsrapportene viser myndigheten til §§ 10 og 53, som er myndighetens hjemmel for å påse at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene i barnehageloven med forskrifter. Videre viser barnehagemyndigheten i forhåndsvarselet til Idavollen barnehage til aktuelle bestemmelser i barnehageloven. Varselet inneholder kommunens vurderinger av barnehagens vedtekter. I varselet stod det at barnehagen ikke fyller kravene i forskriften § 2 om at opptakskriteriene må være objektive og etterprøvbare. Barnehagemyndigheten viser til barnehageloven §§ 8 og 18, samt forskrift om saksbehandlingsregler om opptak §§ 1 og 2. Forhåndsvarselet inneholder også en frist for tilbakemelding.

Tilsvarende ser vi i forhåndsvarselet sendt Sørli barnehage.

Våre vurderinger

På bakgrunn av de opplysningene vi har fått, er det vår vurdering at forhåndsvarselet inneholder opplysninger om det rettslige og faktiske grunnlaget for det varslede vedtaket, en beskrivelse av hva vedtaket innebærer for barnehageeier, samt en frist for uttalelse.

Konklusjon

Lørenskog kommunes 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 Kontrollspørsmålene 2.4.3 – 2.4.8

Kommunen har ikke i den perioden vi har etterspurt dokumentasjon fra, gitt pålegg om retting eller vedtak om stenging av barnehage. På bakgrunn av at det verken er gitt pålegg om retting eller at vi har fått forelagt annen dokumentasjon på hvordan kommunen følger opp lovbrudd i barnehagene, har Statsforvalteren ikke kunnet vurdere og konkludere på hvordan kommunen følger opp lovbrudd. Når det gjelder kontrollspørsmålene 2.4.3 til og med 2.4.8 har ikke Statsforvalteren vurdert og konkludert disse.

Kontrollspørsmålene vi ikke har kunnet vurdere er følgende:

- 2.4.3 Gir barnehagemyndigheten 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?
- 2.4.5 Følger barnehagemyndigheten 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?



2.4.7 Er pålegg om retting eller vedtak om stenging 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?



3 Kommunen kan gi tilbakemelding på rapporten

Kommunen kan uttale seg om alt i rapporten, både vår beskrivelse av fakta, vår forståelse av loven, våre vurderinger og våre reaksjoner. Dersom kommunen mener rapporten inneholder feil, bør det begrunnes hvorfor.

Frist for tilbakemelding er 10. juni 2023.

På bakgrunn av uttalelsen fra kommunen, vil vi vurdere om det er grunnlag for å endre innholdet i rapporten.

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 16.05.2023

Xenia Pløger Grube
Rådgiver/tilsynsleder

Monica Hermansen
Seniorrådgiver



STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

Postboks 325, 1502 Moss | sfovpost@statsforvalteren.no |
<https://www.statsforvalteren.no/oslo-og-viken/>

