



Kontrollsystem

SKOP 201200318
Sist rettet 09.04.2013

SYSTEM FOR KONTROLL AV BYDELENE MYNDIGHETSUTØVELSE OG OPPGAVEUTFØRELSE ETTER BARNEHAGELOVEN

1. Bakgrunn

Bydelene er delegert myndighet til å treffe vedtak etter lov 17.06.2005 nr 64 om barnehager (heretter barnehageloven), jf bydelsreglementet § 3-4 annet ledd. Byrådsavdelingen må føre tilsyn med at bydelenes myndighetsutøvelse på barnehageområdet er korrekt og i overensstemmelse med delegert myndighet.

Byrådets tilsynsansvar følger av kommuneloven § 20 nr. 2 hvor det sies: *"Kommunerådet (i Oslo; byrådet) ... skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll."*

Kommuneloven § 20 nr 2 gir ingen operasjonalisering av begrepet *"betryggende kontroll"*. Spørsmålet om betryggende kontroll kan knyttes opp mot om byrådsavdelingen har oversikt over hvilke risikoer og utfordringer som gjelder for bydelenes myndighetsutøvelse på barnehageområdet.

På de fleste områder i Oslo kommune vil den operative oppfølging av myndighetsutøvelsen skje i en etat. Byrådsavdelingenes rolle er i hovedsak å ha et kontrollsystem for vurdering av tilsynssystemet og gjennomgang av tilsynsrapporter. På barnehageområdet finnes det ingen egen etat som står for fagutvikling og tilsyn. Disse oppgavene utføres av enheter i bydelene, men også i stor grad av Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning. Denne arbeidsfordelingen medfører at Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning, i større grad enn de øvrige byrådsavdelingene, får et direkte ansvar for å føre tilsyn med bydelenes myndighetsutøvelse, i dette tilfellet på barnehageområdet. Byrådsavdelingen vil i dette dokumentet tydeliggjøre ansvarsforholdene, og legger opp til at bydelene får det operative ansvaret for å gjennomføre tilsyn med bydelenes myndighetsutøvelse etter barnehageloven. Byrådsavdelingen for sin del benytter et risikobasert kontrollsystem, med dokumenttilsyn, hendelsesbasert tilsyn og eventuelt stikkprøvekontroller overfor bydelene.

Bydelene følges opp både som myndighetsutøver og som barnehageeier. Det er utarbeidet egenerklæringer hvor bydelene må bekrefte at de har oppfylt kravene til korrekt myndighetsutøvelse, eventuelt hva de vil gjøre for å oppfylle kravene og til hvilken frist, se vedlegg 3. Byrådsavdelingen gjennomgår egenerklæringene og tar stilling til eventuelle oppfølgingsiltak, se vedlegg 4. Tilsvarende skjemaer er utarbeidet for bydelene som barnehageeier, se vedlegg 5 og 6.

Kontroll med myndighetsutøvelsen skal følge rutinene som er beskrevet i dette dokumentet.

Ansaret for byrådsavdelingens tilsynssystem ligger til seksjonssjefen i Plan- og budsjettseksjonen. Seksjonssjefen har ansvar for å organisere, koordinere og følge opp tilsynet med avdelingens underliggende virksomheter, og rapporterer til ledermøtet. Oppfølging av innrapportering og avvikshåndtering foretas av fagseksjonene.

2. Kontrollrutiner

2.1. Risikoanalyse

Byrådsavdelingen gjennomfører årlig risikoanalyse som gir en oversikt over særskilte risikoer og utfordringer som gjelder for bydelenes myndighetsutøvelse på barnehageområdet. Resultatene drøftes etter behov med bydelene, og vil danne grunnlag for videre oppfølging overfor bydelene.

2.2. Rapporteringsrutiner – Dokumenttilsyn

2.2.1. Innhold i oppdragsbrev

- Det tas med eget punkt om kontroll med bydelenes myndighetsutøvelse etter barnehageloven i oppdragsbrevene

2.2.2. Rapportering i 2. tertial

- Alle bydeler må bekrefte at det er etablert et system for kontroll med at den virksomhet man er ansvarlig for organiseres og drives i samsvar med lover, forskrifter og kommunale vedtak og beslutninger.
- Systemet for kontroll må beskrives, herunder hvordan avvik følges opp
- Alle bydeler innleverer egenerklæring vedrørende myndighetsutøvelsen etter barnehageloven
- Alle bydeler innleverer egenerklæring vedrørende bydelene som barnehageeier

2.2.3. Rapportering i årsberetningen

- Alle bydelene må redegjøre for omfanget av kontroll og status for lukking av avvik i forhold til bydelene som myndighetsutøver etter barnehageloven og barnehageeier i rapporteringsåret

2.2.4. Rapportering i bydelsdirektørmøter (også kalt kontaktmøter)

- Bydelenes myndighetsutøvelse etter barnehageloven vil være tema i bydelsdirektørmøter dersom gjennomgang av egenerklæringsskjema avdekker behov for oppfølging

2.2.5. Forebygge og identifisere avvik

- Byrådsavdelingen fremme ønsker overfor Kommunerevisjonen om nye tema for revisjon på barnehageområdet

2.2.6. Byrådsavdelingens oppfølging

- Oppfølging vil skje fortløpende og i dialog med bydelene på bakgrunn av resultatene fra innrapporteringen.
- Byrådsavdelingen vil årlig utarbeide tilsynsplan, herunder innarbeide opplærings- og informasjonstiltak.

2.3. Hendelsesbasert tilsyn

Den periodiske rapporteringen fra bydelene og byrådsavdelingens egen risikoanalyse er de viktigste virkemidlene/hjelpemidlene for å planlegge og gjennomføre tilsyn. Andre hendelser, rapporter mv. kan imidlertid være signaler på at lover eller regler ikke etterleves. Slike signaler kan det være aktuelt for byrådsavdelingen å følge opp. Særskilte forhold som det kan være aktuelt å følge opp kan være (ikke utfyllende eller prioritert rekkefølge):

- Brudd på lover, regler eller overskridelse av fullmakter som fremkommer av den ordinære kommunikasjonen med underliggende virksomheter
- Kommunerevisjonsrapporter
- Pålegg eller andre henvendelser fra fylkesmannen
- "Uro" i komiteene eller det politiske system for øvrig
- Ufordelaktig oppmerksomhet fra media
- Ulykker
- Varslingssaker
- Henvendelser fra arbeidstakerorganisasjonene
- Erfaringer ved behandling av klagesaker for klagenemnda og statlig klageorgan
- Skriftlige eller muntlige henvendelser fra publikum, foresatte med barn i barnehage eller ansatte
- Resultat av brukerundersøkelser i barnehager
- Henvendelser fra Sivilombudsmannen
- Henvendelser fra Helse- og sosialombudet
- Henvendelser fra Barneombudet
- Kritikk fra Kommuneadvokaten og søksmål mot virksomhetene
- Kritikk eller uttalelser fra andre statlige myndigheter

Oslo, den.

Bente Fagerli
kommunaldirektør

Kristin Morken
seksjonssjef

Vedlegg:

1. Det rettslige grunnlaget for tilsyn og kontroll med bydelenes myndighetsutøvelse og oppgaveutførelse etter barnehageloven
2. Tilsynshierarki på barnehageområdet
3. Egenerklæring 2. tertial fra Bydel x vedrørende myndighetsutøvelse etter barnehageloven
4. Byrådsavdelingens sjekkliste for oppfølging av bydelene som lokal barnehagemyndighet
5. Egenerklæring 2. tertial fra Bydel x vedrørende bydelen som barnehageeier
6. Byrådsavdelingens sjekkliste for oppfølging av bydelene som barnehageeier

Vedlegg 1

DET RETTSLIG GRUNNLAGET FOR TILSYN OG KONTROLL MED BYDELENES MYNDIGHETSUTØVELSE OG OPPGAVEUTFØRELSE ETTER BARNEHAGELOVEN

1. Om plikten til å føre tilsyn

I Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) om endringer i kommunelovens bestemmelser om revisjon heter det: *”Begrepene tilsyn og kontroll er relativt vage og generelle, men har likevel et kjerneinnhold som vil gjelde uansett hvem som fører tilsyn eller hva det føres tilsyn med. For det første ligger det til det øverste ansvarlige organ et ansvar for å påse at den virksomhet man er ansvarlig for blir organisert på en slik måte at den når de mål som er satt, og at materielle og prosessuelle feil forebygges og unngås.”*

Bystyrets tilsynsansvar følger av kommuneloven § 76 hvor det sies: *”Kommunestyret og fylkestinget har det øverste tilsyn med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning”*

Byrådets tilsynsansvar følger av kommuneloven § 20 nr. 2 hvor det sies: *”Kommunerådet (i Oslo; byrådet – min merknad) ... skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.”* Dette er nedfelt i byrådsreglementet § 3-4 hvor det står: *”Byrådet skal føre det nærmeste tilsyn med kommunens forvaltning og særlig med budsjett og regnskap.”* I bydelsreglementet § 5-2 er byrådets tilsyn overfor bydelene nærmere beskrevet.

Videre følger byrådets tilsynsansvar på barnehageområdet av barnehageloven § 16 hvor det sies: *”Kommunen fører tilsyn med virksomheter etter denne lov.”*

Byrådet er øverste ledelse for den samlede kommunale administrasjon. Byrådet og byrådenes instruksjonsmyndighet overfor underliggende virksomheter utøves gjennom den administrative ledelse i vedkommende byrådsavdeling.

Det følger av bydelsreglementet § 3-4 første ledd at byrådet ved vedkommende fagbyråd utøver tilsyn og kan gi veiledende retningslinjer for utøving av myndigheten.

Bydelsdirektørenes ansvar for fagutvikling, myndighetsutøvelse, tilsyn og kontroll med egen virksomhet er regulert flere steder.

Bydelsdirektøren er bydelens øverste administrative leder og overordnet bydelsadministrasjonen med tjenestesteder, jf bydelsreglementet § 2-8 annet ledd. Det følger av bydelsreglementet § 3-4 siste ledd at bydelsdirektøren har ansvar for å føre tilsyn med virksomheten i bydelen.

Virksomhetsledere i Oslo kommune, herunder bydelsdirektørene, har *”administrativt, faglig og økonomisk ansvar og myndighet for virksomheten innenfor de fullmakter som er gitt av overordnet politisk/administrativt organ.”* Dette følger av § 3 første ledd i *Instruks for virksomhetsledere i Oslo kommune*, vedtatt av bystyret 18.09.1991 sak 441. Bydelsdirektøren er delegert myndighet til å treffe vedtak etter barnehageloven, og er følgelig ansvarlig for at organiseringen, opplæringen av de ansatte og myndighetsutøvelsen etter barnehageloven er i overensstemmelse med barnehageloven med forskrifter. Bydelsdirektørene har plikt til å innrapportere hvordan tilsynsansvaret og delegert myndighet blir utøvet i virksomheten, jf virksomhetslederinstruksen § 4 femte ledd.

Virksomhetsleders generelle plikt til å rapportere til byrådsavdelingen følger av virksomhetslederinstruksen § 2 annet ledd. Det sies følgende om virksomhetsleders rapporteringsplikt:

Virksomhetsleder har plikt til å holde byrådet gjennom vedkommende byrådsavdeling løpende orientert om forhold av betydning.

Byrådet vedtok 15.05.2008 i sak 1057 – *Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune* et rammeverk for intern kontroll i Oslo kommune.

I rammeverket punkt 2.0 *Myndighet og ansvar* sies følgende:

”Byrådet har det administrative ansvar for at det er etablert tilfredsstillende interne kontrollsystemer i virksomhetene. Den enkelte byrådsavdeling har på vegne av byrådet ansvar for å føre tilsyn og kontroll med sine underlagte virksomheter, jf reglement for byrådet.”

I punkt 2.1 *Styringsdialogen* sies følgende:

”Byrådsavdelingene har det overordnede ansvaret for å påse at underlagte virksomheter har et fungerende og hensiktsmessig intern kontrollsystem.

Styringsdialogen med underliggende virksomheter må organiseres på en måte som er tilpasset virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.”

2. Lover og forskrifter det må føres tilsyn etter

- Lov 17.06.2005 nr. 64 om barnehager, med følgende forskrifter:
- Forskrift 01.12.1995 nr. 928 om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v.
- Forskrift 19.07.1996 nr. 703 om sikkerhet ved lekeplassutstyr
- Forskrift 19.03.2004 nr. 539 om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd
- Forskrift 16.12.2005 nr. 1477 om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage
- Forskrift 16.12.2005 nr. 1478 om foreldrebetaling i barnehager
- Forskrift 16.12.2005 nr. 1507 om pedagogisk bemanning
- Forskrift 16.12.2005 nr. 1508 om midlertidig og varig dispensasjon og unntak fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder
- Forskrift 16.12.2005 nr. 1509 om politiattest i henhold til barnehageloven
- Forskrift 16.12.2005 nr. 1555 om familiebarnehager
- Forskrift 01.03.2006 nr. 266 om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver
- Forskrift 10.05.2011 nr. 532 om standardvedtekter for kommunale barnehager i Oslo kommune

Tilsyn etter andre lover enn barnehageloven:

- Lov 11.06.1976 nr 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven)
- Lov 14.06.2002 nr 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven)

3. Kommunen som barnehageeier og lokal barnehagemyndighet

Om barnehageeierens ansvar sies følgende i barnehageloven § 7 første ledd:

”Barnehageeieren skal drive virksomheten i samsvar med gjeldende lover og regelverk.”

Om kommunens ansvar etter barnehageloven sies følgende i barnehageloven § 8 første ledd:

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

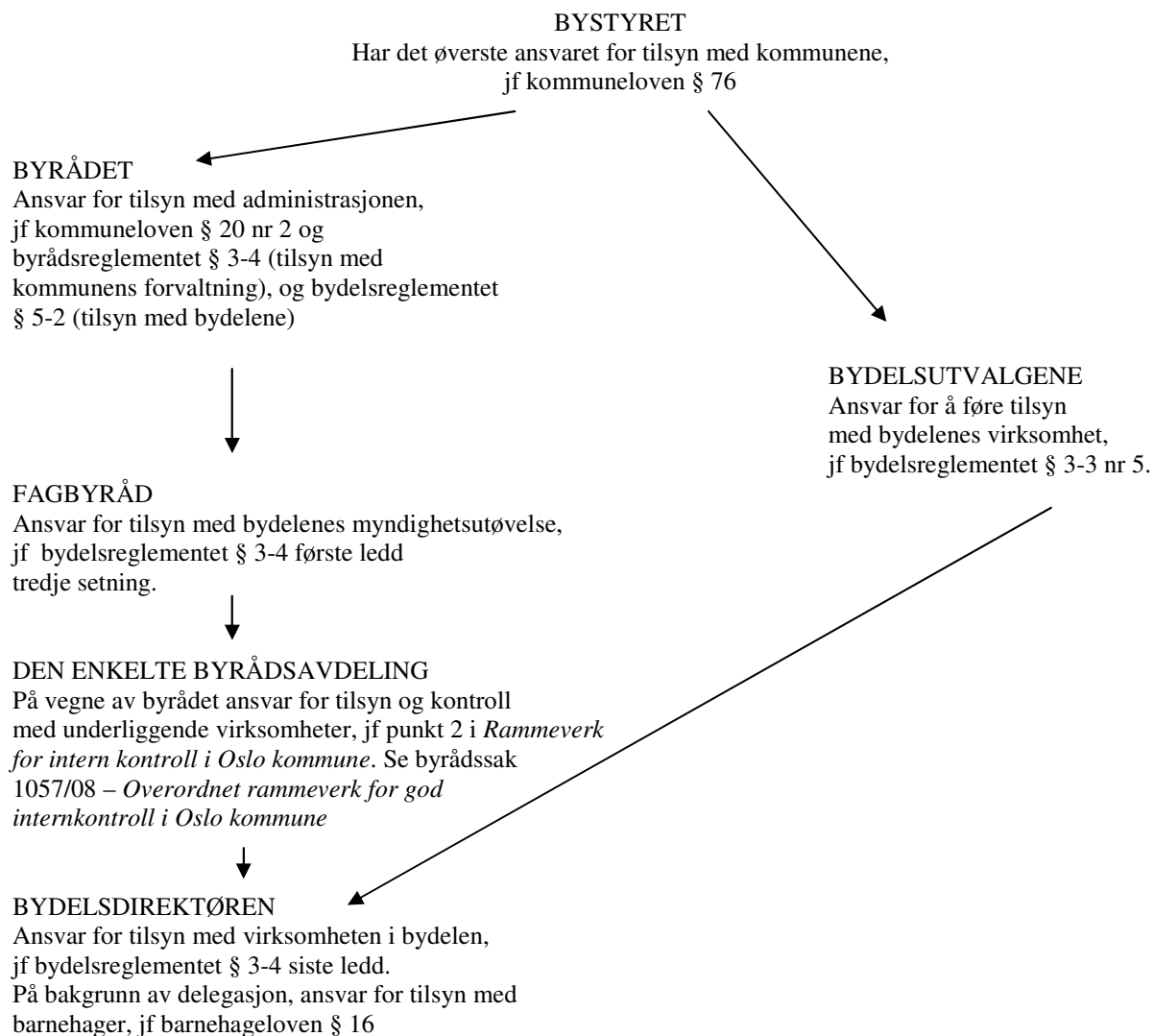
Bydelene er delegert myndighet til å treffe vedtak og utføre oppgaver etter barnehageloven, jf bydelsreglementet §§ 3-2 første ledd nr 7 og 3-4 annet ledd.

Byrådsavdelingen må føre tilsyn med at bydelene følger opp at både private og kommunale barnehager drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk.

Byrådsavdelingen må føre tilsyn med at bydelenes myndighetsutøvelse på barnehageområdet er korrekt og i overensstemmelse med delegert myndighet.

Vedlegg 2

TILSYNSHIERARKI PÅ BARNEHAGEOMRÅDET



Vedlegg 3

EGENERKLÆRING 2. TERTIAL FRA BYDEL x VEDRØRENDE MYNDIGHETSUTØVELSE ETTER BARNEHAGELOVEN

1. Godkjenning av ordinære barnehager, jf barnehageloven § 10

Kontrollpunkt	Ja/nei	Hvis nei; Hvilke tiltak iverksettes for å lukke avviket?	Frist for lukking av avvik
Det er organisatorisk og personellmessig skille mellom bydel som barnehagemyndighet og bydel som barnehageeier og tjenesteyter.			
Det finnes godkjente prosedyrebeskrivelser som sikrer ivaretagelse av kravene i regelverket for godkjenning, herunder rutiner for lukking av avvik			
Kontrollhandlinger og vurdering i godkjenningene er dokumentert.			
Alle private og kommunale barnehager, som er i drift, er godkjent og alle vilkår er oppfylt.			
Alle endringssøknader for barnehager, som er i drift, er godkjent og alle vilkår er oppfylt.			

2. Godkjenning av familiebarnehager, jf barnehageloven § 11

Kontrollpunkt	Ja/nei	Hvis nei; Hvilke tiltak iverksettes for å lukke avviket?	Frist for lukking av avvik
Det fremkommer i vedtaket at det er			

foretatt vurderinger av barnehagens organisering og det enkelte hjemms egnethet som familiebarnehage			
Det finnes godkjente prosedyrebeskrivelser som sikrer ivaretagelse av kravene i regelverket for godkjenning, herunder rutiner for lukking av avvik.			
Kontrollhandlinger og vurdering i godkjenningene er dokumentert.			
Alle private og kommunale familiebarnehager, som er i drift, er godkjent og alle vilkår er oppfylt.			
Alle endringssøknader for familiebarnehager, som er i drift, er godkjent og alle vilkår er oppfylt.			

3. Behandling av søknader om dispensasjon fra utdanningskravet, jf barnehageloven § 17 tredje ledd

Kontrollpunkt	Ja/nei	Hvis nei; Hvilke tiltak iverksettes for å lukke avviket?	Frist for lukking av avvik
Kontrollhandlinger og vurdering i vedtakene er dokumentert.			
Det finnes godkjente prosedyrebeskrivelser som sikrer ivaretagelse av kravene i regelverket, herunder rutiner for lukking av avvik.			

4. Tilsyn med barnehager, jf barnehageloven § 16

Kontrollpunkt	Ja/nei	Hvis nei; Hvilke tiltak iverksettes for å lukke avviket?	Frist for lukking av avvik
Det er utarbeidet tilsynsplan basert på risikoanalyse.			
Det er gjennomført tilsynsbesøk i tråd med tilsynsplanen.			
Det finnes godkjente prosedyrebeskrivelser som sikrer ivaretagelse av kravene i regelverket, herunder rutiner for lukking av avvik			
Kontrollhandlinger og vurderinger er dokumentert.			

Oslo, den.

NN

bydelsdirektør

NN

tittel

Vedlegg 4

BYRÅDSAVDELINGENS SJEKKLISTE FOR OPPFØLGING AV BYDELENE SOM LOKAL BARNEHAGEMYNDIGHET (Oppfølging av myndighetsutøvelsen)

1. Oppfølging 2. tertial

Bydel	Mottatt egen- erklæring pr 2. tertial?	Merknader/ behov for oppfølging?	Resultat etter oppfølging
Alna			
Bjerke			
Frogner			
Gamle Oslo			
Grorud			
Grünerløkka			
Nordre Aker			
Nordstrand			
Sagene			
St. Hanshaugen			
Stovner			
Søndre Nordstrand			
Ullern			
Vestre Aker			
Østensjø			

2. Oppfølging i årsberetningen

Bydel	Er alle avvik fra 2. tertial lukket?	Merknader/ behov for oppfølging?	Resultat etter oppfølging
Alna			
Bjerke			
Frogner			
Gamle Oslo			
Grorud			
Grünerløkka			
Nordre Aker			
Nordstrand			
Sagene			
St.			

Hanshaugen			
Stovner			
Søndre Nordstrand			
Ullern			
Vestre Aker			
Østensjø			

Vedlegg 5**EGENERKLÆRING 2. TERTIAL FRA BYDEL x VEDRØRENDE BYDELEN SOM
BARNEHAGEEIER**

Kontrollpunkt	Ja/nei	Hvis nei; Hvilke tiltak iverksettes for å lukke avviket?	Frist for lukking av avvik
Alle private og kommunale barnehager har fastsatt barnehagens vedtekter, jf barnehageloven § 7 fjerde ledd.			
Alle personer som omfattes av barnehageloven § 19 har levert politiattest før tiltredelse.			
Kontrollhandlinger og vurdering er dokumentert.			

Oslo, den.

NN

bydelsdirektør

NN

tittel

Vedlegg 6

BYRÅDSAVDELINGENS SJEKKLISTE FOR OPPFØLGING AV BYDELENE SOM BARNEHAGEEIER

1. Oppfølging 2. tertial

Bydel	Mottatt egen-erklæring pr 2. tertial?	Merknader/ behov for oppfølging?	Resultat etter oppfølging
Alna			
Bjerke			
Frogner			
Gamle Oslo			
Grorud			
Grünerløkka			
Nordre Aker			
Nordstrand			
Sagene			
St. Hanshaugen			
Stovner			
Søndre Nordstrand			
Ullern			
Vestre Aker			
Østensjø			

2. Oppfølging i årsberetningen

Bydel	Er alle avvik fra 2. tertial lukket?	Merknader/ behov for oppfølging?	Resultat etter oppfølging
Alna			
Bjerke			
Frogner			
Gamle Oslo			
Grorud			
Grünerløkka			
Nordre Aker			
Nordstrand			
Sagene			
St. Hanshaugen			

Stovner			
Søndre Nordstrand			
Ullern			
Vestre Aker			
Østensjø			