



Kontrollutvalget

Dato: 06.06.2014

Deres ref:

Vår ref (saksnr.):
201100214-41
Revisjonsref:

Saksbeh:
Siri Strandenæs Lode
Tlf.:

Arkivkode
126.2.2

OPPFØLGINGSUNDERSØKELSE ETTER RAPPORT 2/2012 BYDELENE SOM BARNEHAGEMYNDIGHET

Saken gjelder:

Kommunerevisjonen har gjennomført en oppfølgingsundersøkelse etter rapport 2/2012 *Bydelene som barnehagemyndighet – Bydel St. Hanshaugen og Bydel Nordstrand*, jf. kontrollutvalgets vedtak i møte 28.01.2014 (sak 6). Undersøkelsen tilhører fokusområdet *Myndighetsutøvelse og brukertilpassede tjenester i Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2012-2016* som bystyret behandlet 13.06.2012 (sak 165).

I oppfølgingen er det undersøkt om de to bydelene og Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning har iverksatt tiltak i tråd med det som ble meldt i deres uttalelser til rapport 2/2012 og kontrollutvalgets vedtak ved behandlingen av rapporten. Oppfølgingsundersøkelsen er i hovedsak basert på redegjørelser og dokumentasjon på iverksatte tiltak fra de to bydelene og byrådsavdelingen. Oppfølgingen har ikke omfattet gjennomgang av enkeltsaker.

Oppfølgingsundersøkelsen viser at begge bydelene og byrådsavdelingen har opplyst om, og i stor grad dokumentert, at de har iverksatt en rekke tiltak i tråd med det som ble varslet etter rapport 2/2012.

De iverksatte tiltakene vil etter Kommunerevisjonens vurdering kunne bidra til at oppgavene som lokal barnehagemyndighet ivaretas i samsvar med kravene i lovverket, slik kontrollutvalget forutsatte i sitt vedtak ved behandling av rapport 2/2012.

Samtidig viser oppfølgingsundersøkelsen at Bydel St. Hanshaugen ikke hadde gjennomført planlagte tilsynsbesøk i 2012. Bydelen hadde imidlertid gjennomført fem slike i 2013. Kommunerevisjonen kan heller ikke se at bydelen hadde basert sin tilsynsplan på en vurdering av risikoforhold ved barnehagene. Videre merker Kommunerevisjonen seg at Bydel Nordstrand fortsatt hadde enkelte familiebarnehager i drift i ubebodde lokaler, noe som var i strid med forskriftskrav. Dette gjaldt barnehager hvor bydelen oppga at den var bundet av eldre godkjenninger.

Saksframstilling:

I det følgende presenteres først hovedkonklusjonene fra rapport 2/2012 *Bydelene som barnehagemyndighet – Bydel St. Hanshaugen og Bydel Nordstrand* og den politiske behandlingen av rapporten. Deretter presenteres resultatet av Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse i 2014.

1. Hovedundersøkelsen (rapport 2/2012)

Rapport 2/2012 er resultatet av Kommunerevisjonens undersøkelse av om bydelene St. Hanshaugen og Nordstrand ivaretok sitt ansvar som lokal barnehagemyndighet på en tilfredsstillende måte. Som lokal barnehagemyndighet har bydelene et overordnet ansvar for å sikre at barna får et godt og forsvarlig barnehagetilbud, uavhengig av om barnehagen eies av kommunen eller av andre. Gjennom blant annet godkjenning og tilsyn skal bydelene påse at barnehagene drives i tråd med de kravene som er satt.

Undersøkelsen viste blant annet at det var mangler og svakheter ved godkjenningsprosessene og dokumentasjonen av disse i begge bydelene. Undersøkelsen viste også svakheter i rutinen for behandling av søknader om dispensasjon fra utdanningskravet i Bydel Nordstrand. Videre hadde ingen av de to bydelene gjennomført planlagte tilsynsbesøk i 2009, men begge bydelene økte tilsynsaktiviteten i 2010.

Undersøkelsen viste også at Bydel Nordstrand ikke hadde etablert et tilstrekkelig organisatorisk skille mellom bydelens myndighetsoppgaver og oppgaver knyttet til bydelen som eier av barnehager.

Kommunerevisjonen hadde flere anbefalinger som tok utgangspunkt i de påpekte manglene og svakhetene. Det ble imidlertid ikke gitt anbefalinger på områder som ble berørt av et pålegg om retting blant annet når det gjaldt godkjenning av barnehager fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus til Oslo kommune.

Både Bydel St. Hanshaugen og Bydel Nordstrand varslet en rekke tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger. Kommunerevisjonen gjør nærmere rede for de meldte tiltakene i kapitlene 2.1 og 2.2 om bydelenes oppfølging av hovedundersøkelsen. Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning varslet at rapporten ville bli oversendt til samtlige bydeler til informasjon, opplæring og kvalitetssikring av bydelenes rutiner og organisering av oppgavene som barnehagemyndighet og barnehageeier. Byrådsavdelingen viste også til at det var igangsatt et arbeid som følge av pålegg om retting etter Fylkesmannens tilsyn på barnehageområdet.

Politisk behandling av rapport 2/2012

Kontrollutvalget behandlet rapport 2/2012 i møte 24.01.2012 (sak 3), og fattet følgende vedtak:

Kontrollutvalget konstaterer at Kommunerevisjonens rapport 02/2012 *Bydelene som barnehagemyndighet – Bydel St. Hanshaugen og Bydel Nordstrand* viser at det har vært svakheter i bydelenes ivaretagelse av ansvar som lokal barnehagemyndighet. Utvalget er opptatt av at bydelene som barnehagemyndighet sikrer likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager, framstår som tydelig og at oppgavene for øvrig ivaretas i samsvar med kravene i lovverket. Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning vil sende Kommunerevisjonens rapport til alle bydelene. Kontrollutvalget forutsetter at bydelene benytter rapporten i videreutviklingsarbeid som lokal barnehagemyndighet.

Kontrollutvalget understreker betydningen av at de undersøkte bydelene gjennomfører tiltak på de områdene der rapporten viser avvik og forbedringsmuligheter, og har merket seg at bydelene varsler relevante tiltak.

Kontrollutvalget har merket seg at Bydel Nordstrand har oppgitt at den har lagt bydelens nedre grense for arealnorm i kommunale barnehager til grunn som standardnorm. Utvalget viser i den forbindelse til regelverket, og forutsetter at bydelen gjør en konkret vurdering i hvert enkelt godkjenningstilfelle.

Kontrollutvalget har videre merket seg at Fylkesmannen i Oslo og Akershus har gitt pålegg om retting blant annet når det gjelder godkjenning av barnehager. Kontrollutvalget ber om å bli orientert av Kommunerevisjonen om Oslo kommunes svar til fylkesmannen.

Kontrollutvalget tar for øvrig Kommunerevisjonens rapport 02/2012 *Bydelene som barnehagemyndighet*, til orientering.

Saken sendes kultur- og utdanningskomiteen.

I tråd med kontrollutvalgets vedtak orienterte Kommunerevisjonen utvalget om Oslo kommunes svar til Fylkesmannen vedrørende pålegg om retting etter tilsyn i brev av 14.02.2012. Saken ble behandlet i møte 28.02.2012 (sak 17), og kontrollutvalget tok Kommunerevisjonens redegjørelse til orientering.

Kultur- og utdanningskomiteen behandlet saken i møte 11.04.2012 (sak 16) og hadde følgende merknad:

Komiteen viser til redegjørelser som ble gitt i denne saken i kultur- og utdanningskomiteens møte onsdag 14. mars d.å.

Bystyret behandlet saken i møte 25.04.2012 (sak 91), og fattet vedtak i tråd med kultur- og utdanningskomiteens innstilling:

Bystyret tar Kommunerevisjonens redegjørelse om Oslo kommunes svar til fylkesmannen etter pålegg om retting på barnehageområdet til orientering.

2. Oppfølgingsundersøkelsen 2014

Problemstillingen for oppfølgingsundersøkelsen har vært om Bydel St. Hanshaugen, Bydel Nordstrand og Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning har iverksatt tiltak i tråd med det de meldte i uttalelsene til rapport 2/2012 og i tråd med kontrollutvalgets vedtak i sak 3/12.

Oppfølgingsundersøkelsen er i all hovedsak basert på skriftlige redegjørelser fra de to bydelene og byrådsavdelingen etter spørsmål fra Kommunerevisjonen, samt på oversendt dokumentasjon på iverksatte tiltak. Oppfølgingsundersøkelsen har ikke omfattet nærmere undersøkelser, herunder gjennomgang av enkeltsaker mv.

I det følgende vil vi presentere mangler og svakheter som ble påpekt i rapport 2/2012, meldte og iverksatte tiltak, samt Kommunerevisjonens vurderinger. Til sist gjør vi en samlet vurdering av de iverksatte tiltakene og hvorvidt disse er egnet til å imøtekomme kontrollutvalgets vedtak om å gjennomføre tiltak på de områdene der rapporten viste avvik og forbedringsmuligheter.

2.1 Bydel St. Hanshaugens oppfølging av rapport 2/2012

Godkjenning av ordinære barnehager

Svakheter og varslede tiltak

Kommunerevisjonen fant i rapport 2/2012 at Bydel St. Hanshaugen hadde varierende og til dels mangelfull dokumentasjon av kontrollhandlinger og vurderinger i godkjenningene, herunder i godkjenningsbrevene. Bydelen hadde ikke prosedyrer eller andre verktøy som i tilstrekkelig grad sikret ivaretagelse av kravene i regelverket på området. Ved godkjenning av de kommunale barnehagene hadde ikke bydelen påpekt at det manglet vedtekter for den enkelte barnehage.

Bydelen opplyste at det i løpet av 2011 var gjennomført tiltak som sikret etterlevelse av regelverket i saksbehandlingen av godkjenninger, samt tilstrekkelig sporbarhet av kontrollhandlinger og vurderinger. Videre viste bydelen til at forslag til supplerende vedtekter for kommunale barnehager ville bli fremmet i bydelsutvalget medio mars 2012. Rettelser og korrigeringer av mindre betydning skulle iverksettes umiddelbart og kontrolleres internt per januar 2012. Videre opplyste bydelen at barnehagemyndigheten ville presentere Kommunerevisjonens samlede anbefalinger i eget møte for seksjonssjef og seksjonsledere i løpet av januar 2012

Iverksatte tiltak

Bydel St. Hanshaugen opplyste at den for å sikre etterlevelsen i regelverk for godkjenningsprosesser av barnehager hadde tatt Kommunerevisjonens anmerkning om mangelfulle saksframstillinger til etterretning, og i perioden etter 2012 re-godkjent de barnehagene der saksframstillingene var mangelfulle. Videre opplyste bydelen at alle framstillinger var sikret sporbarhet gjennom kommunens elektroniske arkivsystem Doculive med titler og saksnummer, og at den med ett unntak hadde vedtak i alle godkjenningssaker.

Bydelen hadde utarbeidet prosedyre for godkjenning av barnehager etter barnehageloven. Supplerende vedtekter for kommunale barnehager ble lagt fram i sak til bydelsutvalget i møte 27.03.2012. Videre opplyste bydelen at den har gjennomgått rapport 2/2012 med sentrale tjenesteledere både innen privat og offentlig sektor, og at den har innført månedlige samarbeidsmøter med alle private barnehager der blant annet aktuelle forvaltningssaker og myndighetspraksis gjennomgås.

Kommunerevisjonens vurdering

Bydel St. Hanshaugen har etter Kommunerevisjonens vurdering gjennomført varslede tiltak.

Godkjenning av familiebarnehager

Svakheter og varslede tiltak

I rapport 2/2012 påpekte Kommunerevisjonen at samtlige familiebarnehager i Bydel St. Hanshaugen hadde faste baselokaler som vertshjemmene benyttet. Bydelen hadde ikke vurdert baselokalenes egnethet ved behandlingen av søknader om godkjenning av vertshjem, noe Kommunerevisjonen mente burde vært gjort.

Bydelen opplyste i sin uttalelse at det i løpet av 2011 var gjennomført tiltak som sikret etterlevelse av regelverket i saksbehandlingen av godkjenninger, samt tilstrekkelig sporbarhet av kontrollhandlinger og vurderinger. Videre skulle rettelselser og korrigeringer av mindre

betydning iverksettes umiddelbart og kontrolleres internt per januar 2012. Bydelen oppga at også informasjon om riktig klageinstans for vedtak om godkjenninger av familiebarnehager/vertshjem skulle korrigeres.

Iverksatte tiltak

Bydelen opplyste at den nå registrerer alle saker, henvendelser, tilsyn og vedtak i det elektroniske arkivsystemet Doculive. Videre hadde bydelen, som allerede nevnt, utarbeidet en prosedyre for godkjenning av barnehager etter barnehageloven.

Bydelen opplyste at antallet familiebarnehager i perioden fra 2012 til 2014 var redusert fra seks til én, i tillegg til et vertshjem som ble godkjent og driftet av Bydel Frogner. Kommunerevisjonen fikk framlagt dokumentasjon på at bydelen hadde foretatt en vurdering av de aktuelle baselokalenes egnethet.

Kommunerevisjonens vurdering

Etter Kommunerevisjonens vurdering har Bydel St. Hanshaugen iverksatt tiltak i tråd med det den varslet i rapport 2/2012.

Behandling av søknader om dispensasjon fra utdanningskrav

Svakheter og varslede tiltak

Gjennomgangen av utvalgte saker i Bydel St. Hanshaugen viste etter Kommunerevisjonens vurdering at bydelens saksbehandling vedrørende dispensasjon fra utdanningskrav i hovedsak var i tråd med kravene som ble stilt. Det var imidlertid ikke opplyst om klageadgang i vedtaksbrevene.

Iverksatte tiltak

Bydel St. Hanshaugen opplyste til Kommunerevisjonen at den hadde gjort enkelte endringer i søknadsskjema og vedtak, herunder innarbeidelse av en fast risikovurdering og opplysninger om klageinstans i saksframstillingen i alle vedtak. Både risikovurdering og opplysninger om klageinstans framkom av et forelagt eksempel på vedtak etter søknad om dispensasjon fra utdanningskrav.

Kommunerevisjonens vurdering

Etter Kommunerevisjonens vurdering har bydelen iverksatt tiltak i tråd med det den varslet i rapport 2/2012.

Tilsyn med barnehager

Svakheter og varslede tiltak

I hovedundersøkelsen fant Kommunerevisjonen at Bydel St. Hanshaugen ikke hadde utarbeidet en tilsynsplan før sommeren 2010 da det ble utarbeidet en plan for tilsynsbesøk i de ordinære barnehagene. Etter Kommunerevisjonens vurdering var ikke tilsynsplanen i tilstrekkelig grad basert på risikovurderinger. Bydelen gjennomførte ingen planlagte tilsynsbesøk i 2009, men økte tilsynsaktiviteten i 2010 ved gjennomføring av fem planlagte tilsynsbesøk. Bydelen hadde imidlertid gjennomført ulike former for dokumenttilsyn og oppfølging etter varsler og hendelser. Barnehageloven gir ingen bindende regler for hvordan og hvor ofte tilsyn skal gjennomføres, men på bakgrunn av undersøkelsens funn, reiste Kommunerevisjonen spørsmål ved om tilsynsvirksomheten hadde tilstrekkelig omfang.

Bydelen oppga i sin uttalelse at det var utarbeidet tilsynsplaner. Spørsmålet om risikovurderinger i tilknytning til disse skulle drøftes internt fordi en anså en avklaring og generell definisjon av risikoelementer som nødvendige for å imøtekomme Kommunerevisjonens merknader fullt ut. Videre oppga bydelen at bydelsdirektøren løpende ville vurdere om omfanget av tilsynsvirksomheten kunne økes innenfor de til enhver tid tilgjengelige ressursene.

Iverksatte tiltak

Bydel St. Hanshaugen hadde utarbeidet en tilsynsplan for perioden 2013-2015. Videre viste bydelen til at det var gjennomført en intern avklaring av risikoelementer. Kommunerevisjonen fikk forelagt en oversikt over disse. Risikoelementene var forhold som kunne påvirke tilsynsmyndighetens gjennomføring av planlagt tilsynsaktivitet, som for eksempel myndighetens kapasitet til å gjennomføre tilsyn. Det var med andre ord ikke vurdert risiko ved barnehagene som grunnlag for tilsynsplanen.

Bydelen hadde utarbeidet en prosedyre for varslet tilsyn i barnehager.

Bydelen gjennomførte ingen tilsynsbesøk i 2012. I 2013 var det planlagt 6 tilsynsbesøk, hvorav 5 ble gjennomført, fordi 1 av familiebarnehagene der det var planlagt tilsyn gikk konkurs. Bydelen oversendte dokumentasjon på gjennomførte tilsynsbesøk. Ifølge tilsynsplanen skulle det gjennomføres tilsyn i 20 barnehager i 2014. Det var imidlertid ikke spesifisert om disse skulle gjennomføres som tilsynsbesøk, eller som andre typer tilsyn.

Bydelen opplyste for øvrig at den hadde iverksatt systemtilsyn gjennom tilsynssystemet Barnehagetilsyn.no og tilsyn med utgangspunkt i barnehagens kvalitet og innhold.

Kommunerevisjonens vurdering

Etter Kommunerevisjonens vurdering har Bydel St. Hanshaugen iverksatt tiltak i tråd med det som ble varslet. Det ble ikke gjennomført tilsynsbesøk i 2012, men det ble gjennomført fem tilsynsbesøk i 2013. Vi kan ikke se at bydelens tilsynsplan er basert på en vurdering av risiko ved barnehagene.

2.2 Bydel Nordstrands oppfølging av rapport 2/2012

Organiseringen av barnehagemyndighetens oppgaver og ansvar

Svakheter og varslede tiltak

Kommunerevisjonens vurdering av Bydel Nordstrands organisering da hovedundersøkelsen ble gjennomført, var at bydelen ikke hadde etablert et tilstrekkelig tydelig skille mellom myndighetsoppgaver og oppgaver knyttet til bydelen som barnehageeier – verken organisatorisk eller personmessig. Dette innebar en risiko for rollekonflikt, manglende likebehandling mellom de kommunale og de private barnehagene og at barnehagemyndigheten ikke framsto tydelig overfor barnehagene.

Bydelen skrev i uttalelsen til rapporten at den hadde omdisponert teamlederstillingen midlertidig fra 55 prosent til 100 prosent på myndighetsområdet i Enhet for bestiller fram til 01.08.2012. For øvrig uttalte bydelen at den var av den oppfatning at en deling av stillingen (mellom Enhet for bestiller som primært ivaretok myndighetsoppgaver, og Enhet for barnehager som ivaretok eier- og driftsoppgaver for kommunale barnehager) var et godt grep blant annet for å sikre informasjonsflyt innenfor barnehageområdet. Bydelen opplyste også at

stillingsbeskrivelser innenfor området barnehagemyndighet var utarbeidet og skulle legges fram for Arbeidsmiljøutvalget/Medbestemmelsesutvalget 30.01.2012.

Iverksatte tiltak

Bydel Nordstrand opplyste at den i perioden 01.08.2012 - 31.12.2013 fortsatt var organisert med en todelt stilling fordelt mellom eier- og myndighetsoppgaver. Bydelen opplyste imidlertid at det var gjort en omfordeling av arbeidsoppgavene slik at den som hadde stillingen, ikke hadde eieroppgaver som var i konflikt med myndighetsoppgavene. Fra 01.01.2014 var det gjennomført en omorganisering for å sikre et tydeligere skille mellom bydelen som barnehageeier og bydelen som barnehagemyndighet. Dette innebar at det ble opprettet en egen stab direkte underlagt bydelsdirektøren som ivaretok myndighetsoppgaver på barnehageområdet.

Bydelen hadde også utarbeidet tre nye stillingsbeskrivelser innenfor området barnehagemyndighet, som ble framlagt for Medbestemmelsesutvalget 30.01.2012.¹

Kommunerevisjonens vurdering

Bydel Nordstrand har etter Kommunerevisjonens vurdering iverksatt tiltak i tråd med det som ble varslet i bydelens uttalelse til rapport 2/2012. Vi merker oss at bydelen fra 01.01.2014 har etablert en organisering som etter Kommunerevisjonens vurdering skaper et ytterligere skille mellom bydelen som barnehageeier og barnehagemyndighet.

Godkjenning av ordinære barnehager

Svakheter og varslede tiltak

Kommunerevisjonen fant i hovedundersøkelsen at bydelen hadde varierende og til dels mangelfull dokumentasjon av kontrollhandlinger og vurderinger når den behandlet søknader om godkjenning av barnehager. Bydelen hadde ikke prosedyrebeskrivelser eller andre verktøy som i tilstrekkelig grad sikret ivaretagelse av kravene i regelverket på området. Bydelen hadde ved godkjenning av kommunale barnehager ikke påpekt at det manglet vedtekter for den enkelte barnehage. Videre hadde barnehagemyndigheten lagt til grunn barnehageeiers nedre grense for arealnorm ved godkjenningen av de kommunale barnehagene, uten at det framgikk vurderinger av arealet knyttet til den enkelte barnehage.

Våren 2010 ga Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning Bydel Alna i oppdrag å utarbeide brevmaler, skjemaer og verktøy til bruk for alle bydelene til deres arbeid i forbindelse med godkjenning av og tilsyn med barnehager. Bydel Nordstrand opplyste i sin uttalelse at den hadde gjennomgått maler og retningslinjer som var utarbeidet, og oppga at bydelen så vidt mulig ville benytte dette. Videre oppga bydelen at prosedyrene for godkjenning av private og kommunale barnehager skulle sammenfattes til en felles prosedyre innen 10.01.2012, og at det var utarbeidet supplerende vedtekter for hver enkelt kommunal barnehage. Bydelen oppga at det for å ivareta det økte behovet for barnehageplasser hadde vært nødvendig å legge nedre grense for arealnorm som standardnorm for de kommunale barnehagene.

Iverksatte tiltak

Bydel Nordstrand opplyste at den nå benyttet skjemaene/malene utarbeidet av Bydel Alna i forbindelse med forberedelser og informasjonsinnhenting vedrørende godkjenninger. Bydelen

¹ Stillingsbeskrivelser for stillingene «fagkonsulent», «konsulent» og «teamleder» i Enhet bestiller team barnehage.

oppgå imidlertid at den hadde gjort en del endringer i malen for godkjenningsvedtak og at vedtaksbrevene fra Bydel Nordstrand derfor hadde en annen oppbygging.

Bydelen hadde opprettet en felles prosedyre for godkjenning av private og kommunale ordinære barnehager, samt supplerende vedtekter for hver enkelt kommunal barnehage. Når det gjaldt barnehagemyndighetens bruk av eiers nedre grense for arealnorm som standardnorm ved godkjenning av de kommunale barnehagene, opplyste bydelen at den ikke hadde endret på praksisen som var beskrevet i hovedundersøkelsen. Ved gjennomgang av godkjenningsbrevene knyttet til de syv ordinære barnehagene som var godkjent i 2013, så imidlertid Kommunerevisjonen at det nå framkom vurderinger av tilgjengelig areal per barn. Med ett unntak var nedre grense for arealnorm lagt til grunn. Dette var begrunnet med stor tilflytning til bydelen og stort behov for barnehageplasser, og at bydelen derfor anså det som nødvendig å utnytte kapasiteten i bydelens barnehager optimalt.

Kommunerevisjonens vurdering

Etter Kommunerevisjonens vurdering har Bydel Nordstrand iverksatt tiltak i tråd med det som ble varslet i forbindelse med rapport 2/2012. Vi merker oss at barnehagemyndigheten fortsatt brukte bydelens nedre grense for arealnorm som standardnorm, men at det nå framkom en vurdering knyttet til dette i godkjenningsbrevene i den enkelte sak.

Godkjenning av familiebarnehager

Svakheter og varslede tiltak

I hovedundersøkelsen fant Kommunerevisjonen blant annet at Bydel Nordstrand hadde totalt elleve familiebarnehager uten tilknytning til andre barnehager eller avdelinger, hvorav én var godkjent i undersøkelsesperioden. Bydelen hadde i dette tilfellet ikke dokumentert sine vurderinger av organiseringen, noe som etter Kommunerevisjonens vurdering burde vært gjort. Kommunerevisjonen stilte spørsmål ved om bydelens godkjenning av enkeltstående familiebarnehager var i tråd med forskriftens hovedregel. Regelen sier at en familiebarnehage skal være et fellesskap mellom minst to hjem, eller mellom minst ett hjem og én vanlig barnehage.

To av godkjenningene i undersøkelsesperioden i Bydel Nordstrand gjaldt enkel gruppe i ubebodde lokaler, mens forskriftskravet er at virksomheten fortrinnsvis skal foregå i bebodde hjem. Bydelen manglet dokumenterte vurderinger i disse tilfellene. Bydelen hadde tidligere godkjent sju familiebarnehager med doble grupper i ubebodde lokaler. Etter Kommunerevisjonens vurdering var dette i strid med den aktuelle bestemmelsen i forskrift om familiebarnehager som sier at det ikke kan gis godkjenning til doble grupper i ubebodde lokaler.

I uttalelsen til rapporten oppga bydelen at den ville foreta en befarings i familiebarnehagene med doble grupper i ubebodde lokaler i løpet av januar 2012. Videre opplyste bydelen at den hadde leid inn ekstra ressurser for å etablere fellesskap for enkeltstående familiebarnehager. En plan for dette skulle være på plass innen 30.03.2012.

Iverksatte tiltak

Bydelen hadde laget en definisjon på hvilke kriterier som måtte være oppfylt for å sikre at familiebarnehager blir etablert i bebodde lokaler. Bydelen opplyste at den også beskrev tydeligere i godkjenningsvedtakene de kravene som var oppfylt og vurdert for å kunne godkjenne virksomheten.

Bydelen framla dokumentasjon som viste at den gjennomførte befaring i 22 utvalgte familiebarnehager med doble grupper i februar 2012. Konklusjonen ble ifølge bydelen at det var behov for å lage en strengere/tydeligere definisjon på hva som regnes som bebodde lokaler. Ifølge bydelen var det per februar 2014 fortsatt fire familiebarnehager i drift i ubebodde lokaler, mens tre var avviklet siden hovedundersøkelsen. Bydelen opplyste at disse fire barnehagene hadde en juridisk bindende godkjenning som gjorde at bydelens definisjon på bebodde lokaler ikke kunne ha tilbakevirkende kraft. Bydelen oppga at den ikke hadde godkjent nye familiebarnehager i ubebodde lokaler etter hovedundersøkelsen.

Bydelen hadde videre opprettet en 20 prosent stilling i perioden januar-juni 2012 for å veilede eiere av familiebarnehager, og sikre at alle ble tilknyttet et fellesskap. Kommunerevisjonen har fått framlagt møttereferater som blant annet viser at det ble etablert fellesskap/samarbeidsgrupper mellom barnehager. Bydelen opplyste at det per februar 2014 ikke var noen familiebarnehager i drift uten tilknytning til andre barnehager.

Kommunerevisjonens vurdering

Bydel Nordstrand har etter Kommunerevisjonen iverksatt tiltak i tråd med det bydelen varslet i sin uttalelse til rapport 2/2012. Vi merker oss at bydelen fortsatt hadde familiebarnehager i drift i ubebodde lokaler hvor bydelen oppga at den var bundet av eldre godkjenninger.

Behandling av søknader om dispensasjon fra utdanningskrav

Svakheter og varslede tiltak

Når det gjaldt behandling av søknader om dispensasjon fra utdanningskrav, vurderte Kommunerevisjonen det slik at det var mangler ved dokumentasjonen som søknadsbehandlingen bygget på. Videre mente Kommunerevisjonen at det var uheldig at dispensasjonssøknadene ble behandlet og avgjort i utførerenheten som hadde eieroppgavene for de kommunale barnehagene i bydelen.

Bydelen varslet i sin uttalelse at søknadsskjemaet for dispensasjon fra utdanningskrav skulle evalueres og forbedres innen 31.01.2012. Videre oppga bydelen at den allerede hadde overført ansvaret for å behandle dispensasjonssøknader fra utførerenheten (Enhet for barnehager) til Enhet for bestiller.

Iverksatte tiltak

Som nevnt over ble det fra 01.01.2014 gjennomført en omorganisering i bydelen. Fram til 31.12.2013 hadde Enhet for bestiller ansvaret for å behandle dispensasjonssøknader, mens ansvaret fra 01.01.2014 har ligget hos Stab barnehage, direkte underlagt bydelsdirektøren. Bydelen opplyste at den hadde evaluert og forbedret skjemaet for søknader om dispensasjon fra utdanningskrav. Søknadsskjemaet ble oppdatert i forbindelse med omorganiseringen.

Ifølge bydelen ble det ikke lenger gitt dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk veileder og styrer i familiebarnehager. Begrunnelsen for dette framkom i bydelens tilsynsplan, der det blant annet ble vist til at merknader til forskrift om familiebarnehager framhever at det er av avgjørende betydning for assistentene at pedagogisk veiledning blir gitt, da det ikke stilles krav til utdanning hos de som skal arbeide som assistenter i det enkelte hjem.

Kommunerevisjonens vurdering

Bydel Nordstrand har etter Kommunerevisjonens vurdering iverksatt tiltak i tråd med bydelens uttalelse til rapport 2/2012.

Tilsyn med barnehager

Svakheter og varslede tiltak

Ved gjennomføring av hovedundersøkelsen fant Kommunerevisjonen at Bydel Nordstrand ikke hadde utarbeidet en tilsynsplan. Bydelen gjennomførte ingen planlagte tilsynsbesøk i 2009, men økte tilsynsaktiviteten i 2010 ved gjennomføring av tilsynsbesøk som omfattet ti familiebarnehager eller avdelinger. Bydelen hadde imidlertid gjennomført ulike former for dokumenttilsyn og oppfølging etter varsler og hendelser. Barnehageloven gir ingen bindende regler for hvordan og hvor ofte tilsyn skal gjennomføres, men på bakgrunn av undersøkelsens funn, reiste Kommunerevisjonen spørsmål ved om tilsynsvirksomheten hadde tilstrekkelig omfang.

I sin uttalelse til rapport 2/2012 oppga bydelen at den hadde igangsatt arbeidet med en tilsynsplan. Denne skulle være utarbeidet innen 01.04.2012. Videre skulle det utarbeides en prosedyre for anmeldte og uanmeldte tilsyn i private og kommunale barnehager innen 31.01.2012. Bydelen oppga også at saksbehandlingsregler for tilsyn, godkjenning og dispensasjoner var et forbedringsområde som skulle gjennomgås grundig med henblikk på ivaretagelse av forvaltningsrettslige bestemmelser.

Iverksatte tiltak

Bydelen hadde utarbeidet prosedyrer for varslede og uanmeldte tilsyn. Bydelen hadde også utarbeidet skriftlige risikovurderinger. Videre hadde bydelen utarbeidet tilsynsplaner, henholdsvis for periodene 2012-2015 og 2013-2016. Bydelen opplyste at tilsynsplanen ikke var revidert i 2014, fordi bydelen avventet en mal (en «Oslostandard») som var varslet fra Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning. Bydelen hadde vurdert gjeldende tilsynsplan som dekkende for det arbeidet som bydelen skulle gjøre frem til ny mal forelå.

Kommunerevisjonen fikk forelagt bydelens tilsynsplan. Den var utformet som et årshjul der det blant annet framkom at stikkprøvetilsyn og hendelsesbaserte tilsyn skulle gjennomføres «ved behov». Den inneholdt ikke opplysninger om hvilke barnehager som bydelen skulle gjennomføre stedlige tilsyn i, men anga blant annet følgende:

- Fortsatt fokus på tilsyn med ulike sider ved familiebarnehager.
- At det skulle gjennomføres minimum tre varslede tilsyn per år i ordinære barnehager.

Videre opplyste bydelen at den har dokumentert planlagte tilsyn ved å sende ut varsel og brev om innhenting av dokumentasjon i forkant av tilsynet, i tillegg til at både varslede og uanmeldte tilsyn er dokumentert gjennom tilsynsrapporter. Kommunerevisjonen har fått framlagt dokumentasjon som viser at det ble gjennomført 21 tilsynsbesøk i elleve familiebarnehager (eller avdelinger av slike) og fire tilsynsbesøk i private ordinære barnehager i 2012 og 2013. Seks familiebarnehager (eller avdelinger av slike) hadde to tilsynsbesøk i denne perioden. Disse 21 tilsynsbesøkene omfattet både anmeldte og uanmeldte tilsynsbesøk.

Bydelen opplyste at den i tillegg har gjennomført ulike dokumenttilsyn.

Kommunerevisjonens vurdering

Etter Kommunerevisjonens vurdering har Bydel Nordstrand iverksatt tiltak i tråd med det som ble varslet i bydelens uttalelse til rapport 2/2012.

2.3 Byrådsavdelingens oppfølging av rapport 2/2012

Svakheter og varslede tiltak

Hovedundersøkelsen omfattet ikke Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning. Kommunerevisjonen fant likevel grunn til å rette en anbefaling til byrådsavdelingen om å vurdere om det skulle gis føringer til bydelene om omfanget av tilsynsbesøk.

Byrådsavdelingen oppga i uttalelsen til rapport 2/2012 at rapporten ville bli oversendt bydelene. Rapporten skulle brukes til opplæring og kvalitetssikring av bydelenes rutiner og organisering av oppgavene som barnehagemyndighet og -eier.

For øvrig viste byrådsavdelingen til at Fylkesmannen i Oslo og Akershus høsten 2011 ga pålegg om retting siden Oslo kommune ikke hadde «oppfylt kommunelovens krav om systematisk arbeid når det gjelder utøvelse av barnehagemyndighet etter barnehagelovens §§ 10 og 11. Byrådsavdeling for kultur og utdanning skal drive egenkontroll/internkontroll med bydelene, ...» Byrådsavdelingen oppga at det var nedsatt en arbeidsgruppe med mandat å komme med anbefaling om hvordan Fylkesmannens pålegg skulle følges opp, samt å komme med forslag til hvordan byrådsavdelingen generelt skulle følge opp og føre tilsyn med bydelene på barnehageområdet.

Byrådsavdelingen uttrykte videre at den ville vurdere om det skulle gis føringer til bydelene om omfanget av tilsynsbesøkene.

Iverksatte tiltak

Rapport 2/2012 ble sendt til alle bydelene 30.01.2012.²

Ifølge byrådsavdelingen hadde den vurdert å gi føringer til bydelene om omfanget av tilsynsbesøkene, men anså ikke dette som hensiktsmessig. Byrådsavdelingen viste i den forbindelse til at bydelene utarbeider en tilsynsplan basert på risikovurdering, og at det i tillegg til planlagte tilsyn gjennomføres hendelsesbaserte tilsyn. Hvor ofte den enkelte barnehage skal ha tilsyn blir derfor en totalvurdering i bydelen. For øvrig viste byrådsavdelingen til at barnehageloven ikke sier noe om omfanget på tilsynsaktiviteten.

Som en oppfølging av Fylkesmannens pålegg, utarbeidet byrådsavdelingen et system for kontroll av bydelenes myndighetsutøvelse og oppgaveutførelse etter barnehageloven.³ Kommunerevisjonen har fått forelagt siste versjon av kontrollsystemet. Systemet innebærer blant annet risikoanalyser og rapporteringsrutiner knyttet til dokumenttilsyn og hendelsesbaserte tilsyn. Byrådsavdelingen opplyste til Kommunerevisjonen at kontrollsystemet er under kontinuerlig utvikling.

For øvrig opplyste byrådsavdelingen at den er i ferd med å utarbeide en Oslostandard for godkjenning og tilsyn av barnehagene. Oslostandard for godkjenning av familiebarnehager og for ordinære barnehager er ifølge byrådsavdelingen ferdig utarbeidet, mens systemet for

² Etter avtale mellom byrådsavdelingen og Kommunerevisjonen, var det Kommunerevisjonen som sto for utsendingen.

³ Byrådsavdelingen informerte Fylkesmannen om dette i brev 30.01.2012.

tilsyn er under utarbeidelse. Vi fikk opplyst at dokumentene som omhandler varslet dokumenttilsyn per april 2014 var klare til å sendes bydelene på høring.

Kommunerevisjonens vurdering

Etter Kommunerevisjonens vurdering har Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning iverksatt tiltak i tråd med det den varslet i sin uttalelse til rapport 2/2012.

2.4 Kommunerevisjonens oppsummering og konklusjon

I denne oppfølgingsundersøkelsen har vi undersøkt om bydelene St. Hanshaugen og Nordstrand samt Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning har iverksatt tiltak i tråd med det de meldte i uttalelsene til rapport 2/2012, og tiltak for å imøtekomme kontrollutvalgets vedtak i sak 3/2012.

Begge bydelene og byrådsavdelingen har opplyst om, og i stor grad dokumentert, iverksetting av en rekke tiltak i tråd med det som ble varslet etter rapport 2/2012. Disse tiltakene vil etter Kommunerevisjonens vurdering kunne bidra til at oppgavene som lokal barnehagemyndighet ivaretas i samsvar med kravene i lovverket, slik kontrollutvalget forutsatte i sitt vedtak.

Samtidig viser oppfølgingsundersøkelsen at Bydel St. Hanshaugen ikke hadde gjennomført planlagte tilsynsbesøk i 2012. Bydelen hadde imidlertid gjennomført fem slike i 2013. Kommunerevisjonen kan heller ikke se at bydelen hadde basert sin tilsynsplan på en vurdering av risikoforhold ved barnehagene. Videre merker Kommunerevisjonen seg at Bydel Nordstrand fortsatt hadde enkelte familiebarnehager i drift i ubebodde lokaler, noe som var i strid med forskriftskrav. Dette gjaldt barnehager hvor bydelen oppga at den var bundet av eldre godkjenninger.

3. Andre forhold

Fylkesmannen i Oslo og Akershus gjennomførte i mars-april 2014 tilsyn i Bydel Nordstrand med tema «kommunen som tilsynsmyndighet». Kommunerevisjonen vil orientere kontrollutvalget om resultatet av tilsynet når rapporten fra Fylkesmannen foreligger.

Det er varslet endringer i kommunenes ansvar for tilsyn med barnehager, jf. Meld. St. 24 (2012-2013) *Framtidens barnehager* og innstilling fra familie- og kulturkomiteen til Stortinget (Innst. 380 S), men det var per mai 2014 ikke gjort noen endringer.

Kommunerevisoren fremmer følgende forslag til vedtak:

Kontrollutvalget merker seg at Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse etter rapport 2/2012 *Bydelene som barnehagemyndighet* viser at både bydelene St. Hanshaugen og Nordstrand og Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning har iverksatt en rekke tiltak som kan bidra til at oppgavene som lokal barnehagemyndighet ivaretas i samsvar med kravene i lovverket.

Kontrollutvalget forutsetter at virksomhetene fortsetter arbeidet med å utvikle systemer og rutiner for å ivareta oppgavene som barnehagemyndighet.

Kontrollutvalget tar for øvrig oppfølgingsundersøkelsen etter rapport 2/2012 til orientering.

Saken sendes kultur- og utdanningskomiteen.

Med hilsen



Unn H. Aarvold
kommunerevisor



Hilde Ludt
fung. ass. avdelingsdirektør

Utskrift av protokoll sendes:
Byråden for kunnskap og utdanning
Bydel St. Hanshaugen
Bydel Nordstrand

