



FYLKESMANNEN
I ROGALAND

TILSYNSRAPPORT

Kommunen som barnehagemyndighet

Godkjenning av barnehager

Veiledning av og tilsyn med barnehager

Karmøy kommune

Høsten 2016

Innholdsfortegnelse

1 Innledning.....	3
2 Om tilsynet med Karmøy kommune	3
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet	3
2.2 Tema for tilsyn	3
2.3 Om gjennomføringen av tilsynet	3
2.3 Om tilsynsrapporten	4
3. Kommunens plikt til å gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk.....	5
3.1 Rettslig krav	5
3.2 Fylkesmannens undersøkelser	5
3.3 Fylkesmannens vurderinger	6
3.3 Fylkesmannens konklusjon	9
4. Kommunens godkjenning av barnehager	10
4.1 Rettslig krav	10
4.2 Fylkesmannens undersøkelser	10
4.3 Fylkesmannens vurderinger	11
4.3 Fylkesmannens konklusjon	12
5. Frist for retting av lovbrudd	12

1 Innledning

Fylkesmannen har i perioden fra 29.08.16 til dags dato gjennomført tilsyn med Karmøy kommune som barnehagemyndighet.

I denne tilsynsrapporten har Fylkesmannen konkludert med brudd på bestemmelser i barnehageloven. Dette er nærmere beskrevet i rapportens punkt 3 med underpunkter.

2 Om tilsynet med Karmøy kommune

2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet jf. barnehageloven § 9 første ledd. Fylkesmannens tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet er et lovligstilsyn, jf. kommuneloven § 60 b.

Fylkesmannens tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet er myndighetsutøvelse og skjer i samsvar med forvaltningsrettens regler for dette. Tilsynet skal være preget av åpenhet, likebehandling, etterprøvbarehet og effektivitet.

I de tilfeller Fylkesmannen konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, betegnes dette som lovbrudd, uavhengig av om det er barnehageloven eller forskrifter fastsatt i medhold av denne, som er brutt.

2.2 Tema for tilsyn

Tema for tilsynet har vært kommunen som barnehagemyndighet. Tilsynet vurderer kommunens forvaltning av følgende oppgaver:

- Godkjenning av barnehager, jf. barnehageloven § 10
- Plikten til å gi veiledning og påse at barnehagene i kommunen drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven § 8, herunder plikten til å føre tilsyn med barnehagene, jf. barnehageloven § 16.

Barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og dannelse som grunnlag for allsidig utvikling, jf. barnehagelovens formålsparagraf, § 1.

Barnehagelovens øvrige bestemmelser skal være med på å sikre at formålet blir oppfylt. At barnehagene drives i samsvar med regelverket er derfor med på å sikre et godt barnehagetilbud.

Kommunen som barnehagemyndighet har fått i oppgave å påse at alle barnehagene i kommunen, både kommunale og private, drives i samsvar med gjeldende regelverk. Dette følger av barnehageloven § 8. Kommunen kan ved hjelp av virkemidlene godkjenning, veiledning og tilsyn, påse at driften er i samsvar med bestemmelsene i barnehageloven og forskrifter til barnehageloven.

2.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Tilsyn med Karmøy kommune ble åpnet gjennom brev dat.17.06.16. Kommunen er blitt pålagt å legge frem dokumentasjon for Fylkesmannen med hjemmel i kommuneloven § 60 c.

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner er basert på skriftlig dokumentasjon og opplysninger fra intervju.

Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

- Organisasjonskart for oppvekst- og kulturetaten
- Oversikt over arbeidsoppgaver
- Delegeringsreglement
- Rutiner for godkjenning av barnehager
- Vedtak om godkjenning for Åkre sokneråds barnehage (2012)
- Plan for tilsyn i Karmøybarnehagene 2015-17 og Plan for tilsyn i barnehagene vedtatt 2009.
- Utskrift av mal for tilsynsrapport/ Spørsmål og hjelpetekster fra Barnehagetilsyn.no. Vedlegg med krav til årsplan.
- E-post til private barnehager med varsel om datoer for tilsynsbesøk
- Eksempler på tilsynsrapporter fra 2015 for 7 private barnehager
- Årsrapport for barnehagesektoren
- Strategi- og utviklingsplan 2013-2016 for Karmøybarnehagene
- Barnehageplan 2014-2015, vedlagt beskrivelse av de kommunale barnehagene
- Referater fra kommunale styrersamlinger og felles styrersamlinger for kommunale og private

Det ble gjennomført stedlig tilsyn 7.november 2016.

Det ble avholdt intervjuer med:

- Linda Velle Sjøen, fungerende etatssjef oppvekst og kultur
- Tove Steingildra, barnehagesjef
- Ragnhild Hovden, barnehagekonsulent
- Wenche Mjølhus, styrer Skudenes barnehage (kommunal)
- Ruth Langåker, styrer Sevland barnehage (kommunal)
- Beate Stonghaugen, styrer Espira Sletten barnehage (privat)
- Iren Hvidsten, styrer Norheim barnehage (privat)

2.3 Om tilsynsrapporten

Denne tilsynsrapporten inneholder frist for retting av ulovlig forhold avdekket under tilsyn, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er **01.04.17**.

Dersom forholdet ikke rettes innen den fastsatte rettefristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og vil kunne påklages i henhold til forvaltningslovens regler for dette, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

3. Kommunens plikt til å gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk

3.1 Rettslig krav

Kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunens overordnede ansvar er slått fast i bhgl. § 8. Enkelte av kommunens oppgaver som barnehagemyndighet er regulert særskilt og mer utfyllende i kap. IV, bl.a. oppgavene med godkjenning av og tilsyn med barnehager.

Kommunen har en myndighetsrolle overfor både kommunale og private barnehager.

Kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. bhgl. § 8.

Denne plikten innebærer at kommunen kan bruke ulike virkemidler for å sikre at barnehagene driver innenfor de rammer som barnehageloven gir. Plikten kan oppfylles både gjennom aktiv veiledning av, og tilsyn med barnehagene. For å skaffe grunnlag for en vurdering av behovet for veiledning og tilsyn, må kommunen ha rutiner for å innhente informasjon om barnehagene og å gjøre risikovurderinger ut fra den kunnskap de har om barnehagene i kommunen.

Kommunen fører tilsyn med barnehager, jf. bhgl. § 16. Kommunen kan gi pålegg om retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller hvis forholdet ikke lar seg rette, kan kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten. Eventuelle pålegg om retting skal skje i enkeltvedtaks form og følge forvaltningslovens regler.

Det stilles mange krav til barnehagens lokaler og drift også i annet regelverk, jf. bl.a. plan- og bygningsloven, arbeidsmiljøloven og forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler. Helsemyndighetene, plan- og bygningsmyndighetene og andre har selv ansvaret for sine områder, men barnehagemyndigheten har et overordnet ansvar for barnehagene og må legge opp til et nært samarbeid med de øvrige aktuelle instansene, både i godkjenningsprosessen og ved senere tilsyn.

3.2 Fylkesmannens undersøkelser

Karmøy kommune har 33 barnehager, 8 kommunale og 25 private.

I delegasjonsreglement for Karmøy kommune, vedtatt av kommunestyret 2.5.2016, er myndighet etter lov om barnehager delegert til rådmannen.

I Plan for tilsyn med barnehagene, vedtatt i Karmøy kommunestyre 10.februar 2009, er det vist til at oppvekst- og kultursjefen er delegert myndighet til å føre tilsyn med barnehager i henhold til lov om barnehager § § 16 og 8. Planen gjør rede for hva tilsyn innebærer, delegering av myndighet og gjennomføring av tilsyn. Plan for tilsyn 2015-2017 er utformet som et årshjul med oversikt over gjennomføringen av tilsyn i kommunen. Temaene omfatter kontrollrutiner, styrersamlinger, brukerundersøkelser, planlagte tilsyn, uanmeldte tilsyn og gjennomføring og avslutning av tilsynsbesøk. I planens årshjul er ansvaret for gjennomføring av tilsyn delegert til avdelingssjef barnehage. Intervju bekrefter at avdelingssjef barnehage har myndighet til å føre tilsyn med, ev. vedta å stenge en barnehage. Det kommer også fram gjennom intervju at oppgavene med gjennomføring av tilsyn og godkjenning av barnehager er lagt til rådgiver barnehage. Det foreligger en oversikt over hvilke barnehager det skal føres tilsyn med i perioden 2015-2017.

Gjennom intervjuer får vi opplyst at det er tett ukentlig kontakt (telefoner, e-post) mellom barnehagene og etatskontoret, der det innhentes informasjon fra og gis veiledning til barnehagene. Kommunen har utover denne kontakten også faste rapporteringsrutiner som fremgår av Plan for tilsyn i Karmøybarnehagane 2015-2017: Årsrapportering, årsmelding, økonomi/ regnskap for ikke-kommunale barnehager, dispensasjoner, oversikt over barn og bemanning, årsplan og brukerundersøkelser. Informasjonsutveksling og veiledning av samtlige barnehager gjennom styrersamlinger er ifølge planen gjennomgående hele året. I intervju opplyses det om fire samlinger i halvåret med de kommunale styrerne, de ikke-kommunale styrerne deltar på to av disse.

Alle barnehagene skal også ifølge Plan for tilsyn årlig levere en tilsynsrapport via www.barnehagetilsyn.no

3.3 Fylkesmannens vurderinger

3.3.1 Kunnskap om barnehagene og risikovurderinger

Plan for tilsyn i barnehagene viser at Karmøy kommune har oversikt over regelverket som gjelder for barnehage, både regler i barnehageloven og annet regelverk som regulerer barnehagedrift, og som håndheves av andre myndigheter i kommunen. Etter Fylkesmannens vurdering viser rutinene at kommunen har tilstrekkelig oversikt over barnehageeiers plikter.

Barnehagemyndigheten må ha tilstrekkelig kunnskap om barnehagene og på bakgrunn av kunnskapen vurdere behovet for veiledning og tilsyn. På denne måten vil de få et bilde av hvor regelverksetterlevelsen eventuelt er mangelfull og barnehagemyndigheten foreta en risikovurdering. Barnehagemyndigheten må gjennomføre veiledning og tilsyn på en slik måte at det bidrar til økt regelverksetterlevelse i barnehagen. Dersom barnehagemyndigheten ikke bruker virkemidlene i tråd med sine funn, oppfyller de ikke plikten til å påse regelverksetterlevelse.

Den tette kontakten med barnehagene i kommunen, både gjennom faste møter og daglig/ ukentlig kontakt gjør at barnehagemyndigheten, etter Fylkesmannens vurdering, har god kjennskap til både de kommunale og de private barnehagene. Kommunens rutiner for rapportering i Plan for tilsyn er etter vår vurdering egnet til å gi kommunen tilstrekkelig kunnskap om barnehagene, slik at de kan gjøre forsvarlige risikovurderinger og vurdere behovet for veiledning og tilsyn.

Tilsynsbesøk gjennomføres etter Plan for tilsyn, der det på forhånd er bestemt hvilke barnehager kommunen vil føre tilsyn med i løpet av de neste tre årene. Planen nevner uanmeldte tilsynsbesøk ved eventuelle bekymringsmeldinger fra foresatte eller ansatte, men Karmøy kommune har ikke eksempler på at slike uanmeldte tilsyn er gjennomført. De planlagte tilsynene kan være et godt redskap for å påse regelverksetterlevelse, men tar ikke høyde for vurderinger av risiko for lovbrudd. Vi viser til punktene 3.3.2 og 3.3.3 for nærmere vurderinger av veilednings- og tilsynspraksisen i kommunen. Ingen av tilsynsrapportene som foreligger, konkluderer med lovbrudd i barnehagene. Etter vår vurdering taler også dette for at det ikke er risikovurderinger som ligger til grunn for kommunens tilsynsvirksomhet.

I intervjuer blir det opplyst at barnehagemyndigheten i kommunen gir veiledning ut fra behov i barnehagene. Det er likevel ikke dokumentert, gjennom møterefater eller annen skriftlig dialog med barnehagene, at veiledning blir gitt ut fra risikovurderinger.

Gjennom intervju kommer det frem et eksempel på at det å bruke tilsyn som virkemiddel på bakgrunn av konkrete funn, ikke ble gjort. Kommunen som barnehagemyndighet hadde vært bekymret for forholdene i en barnehage over en lengre periode. Bekymringen gjaldt bl.a. det pedagogiske innholdet, i tillegg til forhold som gjaldt regelverk under kommunelegens myndighetsområde. Det ble i denne saken ikke iverksatt tilsyn for å sikre at barnehagens drift var i tråd med barnehageloven. Kommunen valgte i dette tilfellet veiledning som metode og ga støtte gjennom pedagogisk personale. Fylkesmannen påpeker her at dersom veiledning ikke fører frem, må kommunen som barnehagemyndighet vurdere tilsyn for å påse at barnehagene drives i samsvar med regelverket.

3.3.2 Veiledning av barnehagene

Barnehagemyndigheten gir veiledning til barnehagene gjennom faste styrersamlinger. Intervjuer bekrefter at barnehagene får oppfølging og veiledning av etatskontoret.

Sakslistene fra styrersamlinger viser at kommunen har tydelig fokus på den faglige utviklingen av barnehagene. Det foreligger imidlertid ikke referat fra disse møtene. Saklistene og informasjon fra intervjuer viser at barnehagemyndigheten i sin veiledning har fokus på tema som er relevante for de krav til innhold som stilles til barnehager. Dokumentasjonen viser likevel ikke et konkret fokus på oppfyllelse av lovkrav, men heller satsingsområder for kvalitet i barnehagene.

Strategi og utviklingsplan 2013-2016 for Karmøybarnehagene er et redskap for felles fokus og skisserer prioriterte utviklingsområder med mål som Karmøybarnehagene skal jobbe mot. En ønsker med planen å heve kvaliteten på Karmøybarnehagenes pedagogiske innhold og kvalitet. I planen går det frem at alle de 34 barnehagene i kommunen, både kommunale og private, tar del i planen for Karmøybarnehagene. Planen har også vært på høring i alle barnehagene. Planen beskriver tegn på god kvalitet og tiltak rundt de prioriterte utviklingsområdene: samarbeid og forståelse med hjemmet, pedagogisk ledelse, lek, antall, rom og form, gruppeledelse, kommunikasjon, språk og tekst, vennskap og deltakelse, mangfold, og 0-2 åringen. Planen bygger på lov og rammeplan, samt nyere forskning og sentrale og lokale styringsdokumenter. Planen skal støtte og styrke barnehagene i arbeidet med å utvikle lokale kompetanseutviklingsplaner og er et godt verktøy for veiledning av alle barnehagene i kommunen når det gjelder forståelsen av krav til pedagogisk innhold.

Vi får opplyst i intervju at alle kompetansetiltak tilbys både kommunale og private barnehager.

Vi har mottatt lite dokumentasjon som kan vise kommunens forståelse av regelverket, utover det som gjelder krav til barnehagens innhold i utviklingsplanen. Dokumentasjon og opplysninger i intervjuer viser etter Fylkesmannens vurdering at likevel at barnehagemyndighetens veiledning av barnehagene er basert på riktig forståelse av barnehageloven.

3.3.3 Tilsyn med barnehagene

Karmøy kommune bruker det elektroniske tilsynsverktøyet, Barnehagetilsyn.no, i private og kommunale barnehager. Dette er et nettbasert rapporteringssystem med et spørreskjema som sjekker at barnehagene følger barnehagelovens regler for drift. Spørsmål stilles innenfor følgende områder; vedtekter, foreldrebetaling, antall barn og oppholdstimer, barnehageopptak, regelverk, foreldreråd og samarbeidsutvalg, personale, øvingslærere, politiattest, taushetsplikt, opplysningsplikt, helsekontroll av barn, årsplan og dokumenter. Barnehagene rapporterer årlig gjennom dette systemet, som automatisk gir tilbakemeldinger dersom barnehagene har svart nei på spørsmål omkring oppfyllelse av ulike krav.

Kommunen som tilsynsmyndighet mottar løpende oversikt over rapporteringsprosessene ved de ulike barnehagene. Systemet viser hvem som har levert, resultatene fra rapporteringen og hvilke merknader som er gitt. Denne egenmeldingen gir barnehagemyndigheten en viss oversikt, men gir etter Fylkesmannens vurdering noe begrenset informasjon om barnehagene da de i hovedsak kun forutsettes å svare ja eller nei på spørsmålene. Systemet legger ellers til rette for at vedtekter og årsplan kan legges ved og at det kan gis en kort oppsummering i.f.t. pedagogisk bemanning og sammensetning av samarbeidsutvalg (SU). Kommunen avgjør om rapporten for den enkelte barnehage kan godkjennes. Den godkjente rapporten undertegnes av styrer og representanter fra eier og foreldre. Spørreskjemaet inngår i kommunens plan for tilsyn.

I Plan for tilsyn 2015-2017 står det at kommunen skal gjennomføre meldte tilsynsbesøk i barnehagene hvert tredje år. Her skal det være en gjennomgang av svarene fra det nettbaserte tilsynet og fokus på det pedagogiske innholdet i barnehagen. Tilsynsbesøkene skal avsluttes med en rapport til barnehagen. Rapportene legges også fram for hovedutvalg for skole og kultur til orientering, og legges til grunn for etatens arbeid med årsmeldingen.

Gjennom dokumentasjon og intervju fikk vi opplyst at de stedlige tilsynene kun omfattet de private barnehagene. Kommunen begrunnet dette med at stedlige tilsyn i de kommunale barnehagene ikke var nødvendig på grunn at den nære kontakten med disse. I tillegg ble kapasitet nevnt som en årsak til begrensning i stedlige tilsynsbesøk. Fylkesmannen gjør oppmerksom på at kommunen har en plikt til å opptre som barnehagemyndighet og tilsynsmyndighet også overfor kommunale barnehager. Det innebærer at kommunen må ha et fokus på etterlevelse av lovkrav i tillegg til fokus på generell faglig kvalitet.

Dokumentasjon viser at varsel om tilsyn blir sendt ut via felles e-post til barnehagene, uten nærmere presisering av hva det skal føres tilsyn med. Det henvises ikke til hjemmel for tilsynet. Kommunens plikt til å føre tilsyn innebærer ikke et krav til utforming av varsel om tilsyn, men for at den informasjon barnehagen gir i tilsynet skal være mest mulig relevant, bør de som skal representere barnehagen gjøres godt kjent med grunnlaget for tilsyn og tema for tilsynet.

Vi har fått kopi av rapporter fra 5 private barnehager, alle fra november 2015. Av rapportene fremgår det at tema i tilsynsmøtet har vært egenmeldingen i barnehagetilsyn.no, pedagogitetthet og årsplan. Rapportene fra de ulike tilsynene konkluderer med at barnehagene driver sin virksomhet i tråd med barnehageloven. Av de rapportene vi har fått tilsendt er det ingen som inneholder pålegg om retting av lovbrudd. Rapportene inneholder ikke de skriftlige vurderinger som ligger bak konklusjonen. Gjennom intervju kommer det frem at det ikke er

vanlig å gi pålegg/avvik. Eventuelle behov for endring blir, etter det vi får opplyst, heller løst gjennom veiledning.

De stedlige tilsynene i 2015 omfatter i praksis alle bestemmelser i barnehageloven, dels også omfattende forskrifter i barnehageloven (forskrift om rammeplan, forskrift om pedagogisk bemanning). For at kommunen skal kunne vurdere om barnehagens årsplan er i tråd med lovens bestemmelser, må denne vurderes opp mot de ulike krav som følger av barnehageloven §§ 1,2, 3 og forskrift om rammeplan. Svarene barnehagen har gitt i egenmeldingen (barnehagetilsyn.no), må vurderes opp mot de krav som stilles i barnehageloven om bl.a. rutiner for politiattest, taushetsplikt, meldeplikt til barnevernet osv. Ut fra mottatt dokumentasjon kan vi ikke se om kommunen har innhentet tilstrekkelig informasjon fra barnehagen til å vurdere rutinene opp mot lovbestemmelsene. Fylkesmannen vurderer det slik at dersom det reelt skal gjøres en vurdering av om barnehagene oppfyller de ulike lovkravene, bør barnehagemyndigheten gjøre et utvalg av aktuelle bestemmelser og i tillegg føre tilsyn ut fra større grad av risikovurderinger.

Barnehagemyndigheten i Karmøy kommune har ikke synliggjort sine vurderinger i tilsynsrapportene til barnehagene. Rapportene inneholder kun en kortfattet konklusjon i forhold til et omfattende regelverk. Selv om det konkluderes med at barnehagens drift er i tråd med regelverket, må barnehagemyndigheten vise hvordan etterlevelsen av de ulike kravene er vurdert av kommunen. Der barnehagemyndigheten ikke har avdekket brudd på regelverket, tilsier likevel ulovfestede prinsipper om forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk at kommunen må skriftliggjøre hvilke vurderinger som er gjort i tilsynet. Vurderingene skal begrunne barnehagemyndighetens konklusjoner, for å sikre etterprøvnbarhet og likebehandling. Kravet har også sammenheng med synliggjøring av at kommunen har riktig lovforståelse i sin tilsynsvirksomhet.

Som nevnt har kommunen ikke konkludert med brudd på regelverk i noen av rapportene til barnehagene. Fylkesmannen har derfor ikke grunnlag for å vurdere om kommunen som barnehagemyndighet har rett forståelse av de regler i forvaltningsloven som gjelder dersom kommunen skal fatte enkeltvedtak med pålegg om retting (eller stenging) etter bhgl. §16. Kommunens rutine for tilsyn omtaler heller ikke dette.

Dersom barnehagemyndigheten avdekker brudd på regelverket, vil det være vanskelig for barnehageeier å endre sin praksis uten at den får vurderingene og konklusjonene fra tilsynet skriftlig. Krav til begrunnelse av enkeltvedtak følger av forvaltningsloven § 25. Videre er det nødvendig at den skriftlige rapporten formidles til barnehageeier for å sikre at barnehageeiers rett til å uttale seg blir ivaretatt. Tilsynsrapporten må inneholde konkrete beskrivelser av barnehagen og barnehagemyndighetens vurderinger og konklusjoner som det er viktig at barnehageeier får mulighet til å uttale seg om. Etter Fylkesmannens vurdering sikrer ikke kommunen at lovkravene blir oppfylt på dette området.

3.3 Fylkesmannens konklusjon

Kunnskap om barnehagene og risikovurderinger

Karmøy kommune har oversikt over regelverket som gjelder for barnehagedrift og har rutiner for rapportering og innhenting av informasjon om barnehagene i kommunen. Karmøy

kommune gjennomfører likevel ikke veiledning og tilsyn ut fra vurderinger av risiko for lovbrudd i den enkelte barnehage.

Veiledning av barnehagene

Karmøy kommunes veiledning av barnehagene er basert på riktig forståelse av barnehageloven.

Tilsyn med barnehagene

Karmøy kommunes rutiner for innhenting av informasjon fra barnehagene gir grunnlag for å gjøre vurderinger opp mot barnehagelovens bestemmelser.

Karmøy kommune formidler ikke sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehageeier. Det blir på bakgrunn av dette ikke mulig å konkludere med om kommunens tilsyn er basert på riktig forståelse av barnehageloven.

Kommunen mangler også rutiner for å fatte vedtak i forbindelse med pålegg om retting av lovbrudd i barnehagene.

4. Kommunens godkjenning av barnehager

4.1 Rettslig krav

Det rettslige utgangspunktet for Fylkesmannens kontroll med kommunens godkjenning av barnehagene er å finne i barnehageloven § 10.

Kommunen som barnehagemyndighet avgjør søknader om godkjenning av barnehager. Kommunen skal gi sin godkjenning etter en vurdering av om barnehagen er egnet etter barnehagelovens regler om formål og innhold.

Bestemmelsen medfører en rekke krav til vurderinger fra kommunens side før vedtak om godkjenning fattes. Kravene finnes i barnehageloven §§ 1 og 2, jf. rammeplan og øvrige forskrifter til barnehageloven, i tillegg til i merknader knyttet til § 10. Alle barnehager skal være godkjent før driften settes i gang, jf. § 6 annet ledd i barnehageloven.

I tillegg til de krav som følger av barnehageloven, oppstiller forvaltningsloven og ulovfestede forvaltningsprinsipper krav til saksbehandlingen. Blant annet må saksbehandlingsrutinene medføre likebehandling mellom private og kommunale barnehager.

Vilkår stilt av andre myndigheter skal være klarlagt før endelig godkjenning kan gis av barnehagemyndigheten. Dette innebærer at uttalelser fra lokale fagmyndigheter som plan- og bygningsetat, branntilsyn, helsemyndigheter, osv., skal foreligge/være ferdig behandlet før vedtak kan fattes. Vilkår stilt av andre myndigheter skal m.a.o. være klarlagt (men ikke nødvendigvis oppfylt).

4.2 Fylkesmannens undersøkelser

Karmøy kommune har en rutine for godkjenning av barnehager som viser til barnehageloven § 10 og til vurderinger som skal gjøres i.h.t. bestemmelsen.

Vi har mottatt ett eksempel på godkjenningsvedtak for Åkra soknerådsbarnehage fra 2012. Vedtaket gjelder utvidelse av eksisterende barnehage. Karmøy kommune har ikke vedtatt nye godkjenninger av barnehager etter dette.

Vi har i tillegg mottatt Barnehageplan 2014-15, som blant annet inneholder føringer for de vurderinger som gjøres i forbindelse med bygging av kommunale barnehager, under overskriften «Moment ved vurdering av barnehagetilbudet».

4.3 Fylkesmannens vurderinger

Ved godkjenning av nye barnehager og ved utvidelse av eksisterende barnehager, skal kommunen fatte vedtak om godkjenning, jf. bhgl. § 10 (evt. § 11 for familiebarnehager). Nytt godkjenningsvedtak kreves også ved betydelig omdisponering av arealer.

I en sak om godkjenning skal kommunen gjøre en vurdering av arealer inne og ute. Barnehagens fysiske rammer må være egnet for barnehagedrift, jf. bhgl. §§ 1, 2 og rammeplan, som stiller krav til barnehagens innhold. Karmøy kommunes rutine for godkjenning av barnehager viser til dette regelverket og til de vurderinger som skal gjøres av barnehagens utforming, herunder hensyn til barns ulike funksjonsnivå og barns behov for kroppslige utfordringer som fremmer lek, læring og omsorg.

Når det gjelder planlegging av leke- og oppholdsareal i egne kommunale barnehager, viser dokumentasjonen til tilsvarende vurderinger, men krav til utforming er beskrevet mer i detalj når det gjelder de ulike arealer og rom og hvilken funksjon de skal ha. Det gis i planen også føringer for utforming av utearealene i barnehagen som er i tråd med de vurderinger som skal gjøres etter lovens bestemmelser.

Kommunen gjør ifølge rutinene også en beregning av barnehagens leke- og oppholdsareal ut fra nasjonal veiledende arealnorm knyttet til bhgl. § 10. Normen er ikke særskilt nevnt i kommunens barnehageplan.

Rutinen for godkjenning av barnehager viser videre til at søkeren må ha en bemanningsplan som viser at driften blir forsvarlig jf. krav i bhgl. § 10. Kravet har sammenheng med krav til pedagogisk personale og øvrig personale i barnehageloven. Dette kravet er ikke konkret nevnt i kommunens barnehageplan.

Barnehagemyndigheten skal, som ledd i krav til forsvarlige utredning av saken, være kjent med eventuelle vilkår andre myndigheter har stilt til barnehagen i medhold av annet lovverk. Dette fremgår som et sjekkpunkt i Karmøy kommunes rutine for godkjenning av barnehager. En del av barnehagene i kommunen har likevel manglet godkjenning jf. forskrift om miljørettet helsevern for skoler og barnehager. Dette fremgår av dokumentasjon vi har mottatt. Dokumentasjonen viser til at kommunelegen startet et arbeid med dette høsten 2014, og at godkjenninger skulle foreligge i løpet av 2015. Intervjuer bekrefter at denne gjennomgangen nå er slutført.

Tilsendt vedtak for Åkra soknerådsbarnehage viser at kommunen fatter enkeltvedtak om godkjenning, der det opplyses om klagerett, klageinstans og frist for klage i tråd med forvaltningslovens regler. Kommunens rutine nevner også at Fylkesmannen er klageinstans i saker om godkjenning. Vedtaket for Åkra soknerådsbarnehage viser til bhgl. § 10 med merknader til denne når det gjelder føringer for arealberegning. Vedtaket er noe knapt utformet, men Fylkesmannen vurderer likevel at det oppfyller forvaltningslovens krav til

begrunnelse, jf. fvl. § 25, da dette er et vedtak som kun gjelder utvidelse, og da vedtaket inneholder en oppstilling av beregnede arealer i rommene i nytt bygg og en kort oppsummering av kommunens konklusjoner. Tegninger som er utgangspunkt for kommunens vurdering følger også vedlagt dokumentasjonen.

Vi har for øvrig ikke mottatt opplysninger i tilsynet om utvidelser eller andre endringer i eksisterende barnehager der barnehagemyndigheten skulle gjort nytt vedtak om godkjenning. Kommunen har ellers ingen nyere saker som viser kommunens praksis på tidspunktet for tilsyn, hverken for kommunale eller private barnehager.

Fylkesmannen oppfatter oversendt dokumentasjon slik at rutinene for godkjenning er noe ulike for kommunale og private barnehager. Prosessen må i seg selv være ulik, da godkjenning av en privat barnehage forutsetter rutiner for hva som kreves av søknad og dokumentasjon, mens godkjenning av kommunale barnehager vil være ledd i byggeprosessen. Det fremgår likevel ikke fullt ut av mottatt dokumentasjon hvordan kommunen utreder og behandler saker om godkjenning av kommunale barnehager opp mot de krav som stilles til eier av barnehager i barnehageloven. Fylkesmannen legger likevel til grunn at de vurderinger som fremgår av Barnehageplan 2014-15, sammenholdt med kommunens rutine for godkjenning etter søknad, viser at barnehagemyndigheten i kommunen har riktig forståelse av de krav som stilles i loven og at disse kravene skal defineres likt overfor kommunale og private barnehager.

4.3 Fylkesmannens konklusjon

Karmøy kommunes rutiner for godkjenning av barnehager vurderes å være i tråd med de krav som følger av barnehageloven § 10.

5. Frist for retting av lovbrudd

Fylkesmannen har i punkt 3.3 konstatert lovbrudd. I denne rapporten gis Karmøy kommune frist til å rette det ulovlige forholdet, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 01.04.17. Kommunen må innen denne datoen sende Fylkesmannen en erklæring om at det ulovlige forholdet er rettet og en redegjørelse for hvordan lovbruddet er rettet.

Dersom forholdet ikke rettes innen den fastsatte rettefristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og vil kunne påklages i henhold til forvaltningslovens regler for dette, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av rettefristen i denne rapporten:

Kommunens plikt til å gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk

Pålegg: Karmøy kommune må føre tilsyn med kommunale og private barnehager i tråd med barnehageloven § 16, jf. forvaltningsloven.

Pålegget innebærer at:

Karmøy kommune må gjøre konkrete risikovurderinger for å avdekke behov for veiledning og tilsyn i barnehagene

Karmøy kommune må formidle sine vurderinger og konklusjoner skriftlig i tilsynsrapporter til barnehageeier

Karmøy kommune må etablere rutiner for vedtak om pålegg ved brudd på barnehageloven i.h.t. bhgl. § 16 jf. forvaltningsloven

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

Hanne Sørli Ronæss

Anita Olufsen

Ann Elin Kro

Tilsynsleder/ seniorrådgiver

rådgiver

rådgiver

Dato: 06.01.17