

ENDELIG TILSYNSRAPPORT

Kommunen som barnehagemyndighet

Godkjenning av barnehager

Veiledning av og tilsyn med barnehager

Bjerkreim kommune

Innholdsfortegnelse

1 Innledning.....	3
2 Om tilsynet med Bjerkreim kommune	3
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet	3
2.2 Tema for tilsyn	3
2.3 Om gjennomføringen av tilsynet	4
2.3 Om den foreløpige 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 i kommunen	9
4.1 Rettslig krav	9
4.2 Fylkesmannens undersøkelser	10
4.3 Fylkesmannens vurderinger	11
4.3 Fylkesmannens konklusjon	12
5. Avslutning av tilsyn.....	12

1 Innledning

Fylkesmannen har i perioden fra 17.06.16 til dags dato gjennomført tilsyn med Bjerkreim kommune som barnehagemyndighet.

Kommunen mottok foreløpig tilsynsrapport dat. 21.10.16 med varsel om pålegg om retting av ett lovbrudd som var avdekket under tilsynet. Den foreløpige tilsynsrapporten var å anse som et forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16.

Bjerkreim kommune har etter dette levert dokumentasjon som sannsynliggjør at lovbruddet er rettet. Fylkesmannen ser derfor ikke grunn til å opprettholde varsel om pålegg om retting av dette lovbruddet.

2 Om tilsynet med Bjerkreim 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 lovlighetstilsyn 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 tilsyn 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 Bjerkreim 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 Oppvekst og kultur
- Oversikt over arbeidsoppgaver, kommunalsjef oppvekst og kultur
- Oversikt over arbeidsoppgaver, rådgiver oppvekst og kultur
- Oversikt over arbeidsoppgaver, styrer i barnehage
- Møteplan for Oppvekst og kultur – 2016
- Rutiner for godkjenning av barnehage i Bjerkreim kommune
- Godkjenning av Storafjellet FUS barnehage
- Sakliste og møtereferat, Barnehageforum
- Tilsynsplan 2012-2015
- Tilsynsplan 2016-2020
- Skjema 1/ Opplysningsskjema om barnehagen i.h.t. barnehageloven – fylles ut av barnehagen før tilsyn
- Skjema 2/ Opplysningsskjema om barnehagen i.h.t. barnehageloven – fylles ut av barnehagemyndigheten etter tilsyn
- Tilsyn skjema 1 for Skjeraberget barnehage
- Tilsynsrapport (skjema 2) for Skjeraberget barnehage
- Årsrapport for Bjerkreim kommune – 2015
- Utviklingsplan Oppvekst og kultur, med satsingsområder for barnehage 2015-2019
- Plan for overgang barnehage – skole
- Plan for psykososialt arbeid i barnehagene i Bjerkreim
- Årsplaner for barnehagene i kommunen
- Årsmelding for Storafjellet FUS barnehage AS, 15.des. 2015
- Rutiner for rapportering Oppvekst, barnehage
- Retningslinjer for URT (utvidet ressursteam)

Det ble gjennomført stedlig tilsyn 14.september 2016.

Det ble avholdt intervjuer med:

- Kommunalsjef Oppvekst, Rune Andersen
- Rådgiver Oppvekst, Kathrine Solberg
- Styrer Røysekatten barnehage, Valbjørg S. Håland
- Stedfortreder for styrer Kjeraberget barnehage, Marianne Vaule
- Daglig leder Storafjellet FUS barnehage, Alex Markwick

2.3 Om den foreløpige tilsynsrapporten

Denne foreløpige tilsynsrapporten er et forhåndsvarsel om enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 16.

Rapporten inneholder varsel om pålegg om retting av lovbrudd som er avdekket under tilsynet.

Bjerkreim kommune har rett til å kommentere på den foreløpige tilsynsrapporten jf. forvaltningsloven § 16. Frist for tilbakemelding er 07.11.16.

Etter at kommunen har gitt sine skriftlige tilbakemeldinger, vil Fylkesmannen utarbeide en endelig tilsynsrapport. I endelig tilsynsrapport vil kommunen gis rimelig frist til å rette det ulovlige forholdet. Dersom forholdet ikke rettes innen rettefristen fastsatt i endelig tilsynsrapport, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting.

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 gjennom både 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

Bjerkreim kommune har tre barnehager, to kommunale og en privat eid barnehage.

Møteplan for oppvekst og kultur viser, sammen med møterefater, at kommunen har rutine for månedlige møter i Barnehageforum. Deltakere i møtet er styrere i kommunens to kommunale barnehager, styrer i den private barnehagen, rådgiver Oppvekst og noen ganger også kommunalsjef oppvekst. I tillegg arrangeres skole/barnehageforum som månedlige møter.

Gjennom intervjuer får vi opplyst at det er tett ukentlig kontakt mellom barnehagene og rådgiver Oppvekst, der det innhentes informasjon fra, og gis veiledning til barnehagene. Kommunen har utover denne kontakten også enkelte faste rapporteringsrutiner, vist i dokumentet Rapportering Oppvekst. (Årsrapportering, årsmelding, økonomi/ regnskap for kommunale barnehager, foreldrebetaling og fravær i kommunale barnehager).

Fylkesmannen har ikke mottatt aktuelt delegeringsreglement for kommunen. Det blir opplyst under intervju at reglementet er under oppdatering. Vi har fått tilsendt gammelt delegeringsreglement, men dette er ikke i tråd med gjeldende praksis i kommunen. Beskrivelse av arbeidsoppgaver for kommunalsjef og rådgiver Oppvekst og kultur viser at kunnskap om særlover knyttet til barnehage er omfattet. I kommunens Plan for tilsyn fremgår det at *oppvekst- og kultursjef i kommunen er tildelt myndighet som ansvarlig for godkjenning av og tilsyn med alle barnehagene i Bjerkreim kommune*. Videre er det i planen opplyst at tilsynet utføres av rådgiver Oppvekst og kultur og en sekretær fra administrasjonen.

Bjerkreim kommune har en plan for tilsyn med barnehagene etter barnehageloven for perioden 2016-2020. Denne avløser tidligere plan for perioden 2012-2015.

Tilsendt dokumentasjon og annen informasjon om barnehagene som er tilgjengelige for Fylkesmannen (årsplaner, rapportering i Basil, informasjon fra kommunens og barnehagenes nettsider) blir lagt til grunn for våre vurderinger.

3.3 Fylkesmannens vurderinger

3.3.1 Kunnskap om barnehagene og risikovurderinger

Plan for tilsyn for perioden 2016-2020 viser at Bjerkreim 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.

Den tette kontakten med barnehagene i kommunen, både gjennom faste møterutiner og daglig/ ukentlig kontakt, gjør at barnehagemyndigheten har svært god kjennskap til driften i de tre barnehagene. Kommunen har for øvrig rutine for innsending av barnehagenes årsplan til barnehagemyndigheten. Det er Fylkesmannens vurdering at kommunen har tilstrekkelig kunnskap om barnehagene i kommunen til å gjøre forsvarlige risikovurderinger.

Ut fra sin kunnskap om barnehagene skal kommunen som barnehagemyndighet gjøre risikovurderinger og vurdere behovet for veiledning og tilsyn.

Bjerkreim kommune har ikke hatt eksempler på at det har vært behov for risikobaserte tilsyn, men har for eksempel gitt styrket veiledning til nye ansatte, som vist til under 3.3.2 for å sikre at styrer følger opp de krav barnehageloven stiller til virksomheten. For forøvrig blir konkrete bekymringer eller ønsker fra brukerne ifølge intervju fulgt opp gjennom veiledning og samtaler, uten at det har vært behov for tilsyn. For eksempel ble en sak om brukertilpasning knyttet til åpningstid og 3-/ 4-dagerstilbud behandlet da dette ble tatt opp av foreldre. (Dette er dels knyttet til barnehagemyndighetens oppgaver omkring opptak jf. bhgl. § 12, som ikke er ledd i dette tilsynet.)

3.3.2 Veiledning av barnehagene

Referater fra faste møter i Barnehageforum viser at kommunen har startet på en felles gjennomgang av barnehageloven, der en drøfter forståelsen av de enkelte bestemmelsene. Ifølge opplysninger gitt i intervju er styrerne med og tar ansvar for gjennomgangen, men rådgiver oppvekst har ansvar for konklusjoner når det gjelder forståelsen av reglene. Referater viser at forumet til nå har drøftet innholdet i bestemmelser om barns rett til medvirkning, foreldreråd og samarbeidsutvalg, plikt til å søke godkjenning og barnehageeiers ansvar. Utover dette viser referatene tema som f.eks. skjema knyttet til Basil (rapportering for barnehager), opptak av barn i barnehagene, ROS analyse, tverrfaglig samarbeid, kompetanseplan, kurs og konferanser.

Kommunen deltar for øvrig i nettverk og har samarbeid med nabokommuner i Dalane barnehageforum, noe som kan være med på å sikre lovforståelsen. Intervjuer viser også at kommunen har fokus på oppdatering i.f.t. endringer i lovverket.

Intervjuer bekrefter tett oppfølging og veiledning av barnehagene. Det blir også opplyst at en av de kommunale barnehagene har ny styrer som har fått tett oppfølging og veiledning for å sikre gode rutiner. Dette kan være ledd i eiers oppfølging av egne barnehager, men opplysninger gitt i tilsynet viser at også den private barnehagen får tilbud om veiledning ut fra behov og er inkludert i felles møterutiner og kompetansetiltak.

Tilsendt dokumentasjon viser at Bjerkreim kommune har utarbeidet plan for psykososialt arbeid i barnehagene i Bjerkreim, med fokus på forebyggende arbeid mot mobbing og tiltaksplan dersom mobbing skjer. Planen er utarbeidet også i samarbeid med den private barnehagen og viser blant annet til forskrift om rammeplan, som har føringer for barnehagens og foreldres felles ansvar for barns trivsel og utvikling. I tillegg har vi fått tilsendt kommunens plan for overgang barnehage-skole, der det bl.a. vises til rammeplanens føringer for tilrettelegging og samarbeid. Planen tar opp rollefordeling, rammer for læring, sosial kompetanse og språklig kompetanse.

Vi har videre fått tilsendt Utviklingsplan for Oppvekst og Kultur, der kommunens satsingsområder på barnehageområdet i perioden 2015-19 fremgår. (Lek som metode for utvikling, psykososialt miljø, voksenrollen, samarbeid hjem/ barnehage og samarbeid barnehage/ skole.) Satsingsområdene er dels også knyttet til lovkrav. Fylkesmannen vurderer det slik at utviklingsplanen (den del av planen som gjelder barnehage) i hovedsak er knyttet til kommunens rolle som barnehageeier, men at den også dels vil være ledd i kommunens veiledning til alle barnehagene. Vi får også opplyst i intervju at all veiledning og kompetansetiltak skjer i fellesskap og at en ikke skiller mellom de kommunale og den private barnehagen.

Dokumentasjon og opplysninger i intervjuer viser etter Fylkesmannens vurdering at barnehagemyndighetens veiledning av barnehagene er basert på riktig forståelse av barnehageloven og at alle kommunens barnehager mottar veiledning både i fellesskap og ut fra konkrete behov.

3.3.3 Tilsyn med barnehagene

Bjerkreim kommune har en plan for tilsyn med barnehagene etter barnehageloven for perioden 2016-2020. Vi har i tillegg fått tilsendt plan for tilsyn for perioden 2012-2015. Gjeldende plan viser til at kommunen som barnehagemyndighet er ansvarlig for å føre tilsyn med private og kommunale barnehager etter barnehageloven. Det blir vist til kommunens plikt i bhgl. § 8 jf. § 16. Innledningsvis viser planen til at tilsyn skjer både gjennom kontroll av årsmeldinger, årsplaner osv. og gjennom skriftlige tilsyn eller anmeldte og uanmeldte møter/ befaringer i barnehagene. Som nevnt ovenfor blir tilsyn gjennomført av rådgiver og en sekretær fra administrasjonen.

I intervju får vi opplyst at barnehagemyndigheten har prioritert noe annerledes enn det som fremgår av tilsynsplan for 2012-2015. Brevtilsyn og varslede tilsyn for 2015 er ikke gjennomført som opprinnelig satt opp. Barnehagemyndigheten valgte å fokusere mer på faste møter og veiledning fremfor formelle stedlige tilsyn i denne perioden. Ut fra samarbeid i Dalane barnehageforum ble det valgt nye tema for ny plan og stedlige tilsyn ble utsatt til 2016.

Ifølge planen for 2016-2020 skal kommunen i 2016 gjennomføre stedlig tilsyn i de tre barnehagene, med tema bhgl. § 3 om barns rett til medvirkning, bhgl. § 4 om foreldreråd og samarbeidsutvalg og § 21 om opplysningsplikt til barnevernstjenesten. For 2017 planlegges en gjennomgang av alle bestemmelsene i barnehageloven, gjennom møter i barnehageforum. For 2019 skal §§ 17 og 18 om krav til barnehagens personale ifølge planen være tema, i tillegg til § 19 om krav til politiattest. Planen gjør rede for begrepene tilsyn og veiledning, ulovlige og uforsvarlige forhold. Videre opplyses det at dersom tilsynsmyndigheten avdekker ulovlige forhold, vil det bli utarbeidet en rapport med avvik og frist for retting. Planen legger opp til at alle barnehager til vanlig skal ha minst ett tilsyn hvert tredje år, men at det ved spesielle tilfeller kan bli oftere.

Som vedlegg til planen følger Skjema 1, som er et skjema for utfylling i forkant av intervjuer i barnehagen. Barnehagen skal svare på spørsmål som er utgangspunkt for tilsynet. I det aktuelle skjemaet skal barnehagen gi opplysninger om: vedtekter og dato for siste vedtektsendring, ivaretagelse av barns rett til medvirkning (lovforståelse, årsplan mm, praksis omkring foreldreråd og samarbeidsutvalg (sammensetning, møter, tema, samarbeid og klagebehandling) og barnehagens rutiner for ivaretagelse av opplysningsplikt til barneverntjenesten.

Skjema 2 fylles ut av barnehagemyndigheten etter tilsyn og fungerer som rapport etter tilsyn med barnehagen. I dette skjemaet gjør barnehagemyndigheten sine vurderinger ut fra lovkravene og de opplysningene som er gitt av barnehagen.

Ifølge Plan for tilsyn skal alle tre barnehager ha stedlig tilsyn i forhold til ovennevnte tema høsten 2016. Fylkesmannen har fått tilsendt skjema 1 og skjema 2 (rapport) for Skjeraberget barnehage. På tidspunkt for tilsyn var kommunen i gang med stedlig tilsyn også i Røysekatten barnehage, men tilsynet var ikke sluttført. Etter Fylkesmannens vurdering viser innhenting av opplysninger i skjema 1 og vurderinger i Skjema 2 at barnehagemyndigheten gjør konkrete vurderinger av barnehagenes rutiner og praksis opp mot de krav som stilles i barnehageloven. Plan for tilsyn viser at barnehagemyndigheten har oversikt over sitt myndighetsområde og

forståelse for de krav som stilles, både til barnehageeier og til barnehagemyndighet. Opplysninger gitt i intervju bekrefter dette.

Tilsendt tilsynsrapport viser at barnehagen opplever tilsynet litt som «misbruk av tid» i en liten kommune som Bjerkreim, i og med at rådgiver/ barnehagemyndighet har innsikt i, og kontroll over barnehagefeltet gjennom tilgjengelig informasjon/ rapportering, faste møter og tett ukentlig kontakt. Fylkesmannen vil i denne sammenhengen fremheve at kommunen har en valgfrihet i forhold til virkemidlene veiledning og tilsyn og at en kan og bør velge tilsynsystema ut fra behov og risikovurderinger. Vi oppfatter likevel barnehagemyndigheten slik at kommunen har ansett tilsyn som et godt virkemiddel til å utfylle rutinene med faste møtepunkt og sikre god gjennomgang av alle bestemmelsene i barnehageloven. Rutinen er også med på å sikre dokumentasjon som kan vise at Bjerkreim kommune faktisk påser lovlig barnehagedrift i sin kommune.

I og med at kommunen gis valgfrihet mellom metodene veiledning og tilsyn for å påse at barnehagene driver i tråd med barnehagelovens regler anser vi at veiledning kan tre i stedet for planlagte tilsyn uten at dette er i strid med kommunens oppgaver etter bhgl. § 16. Det er ikke fremkommet opplysninger i tilsynet som tilsier at denne vurderingen ikke har vært forsvarlig. Tilsyn som metode må likevel alltid benyttes i de tilfeller der veiledning ikke fører frem. Tilsyn er en lovbestemt oppgave for kommunen, selv om kommunen er liten og kontakten tett.

Fylkesmannen har ikke mottatt eksempler på tilsynsrapporter der pålegg om retting har vært aktuelt. At kommunen har riktig forståelse av forvaltningsreglene fremgår likevel av Plan for tilsyn. Her er det gjort klart at kommunen skal fatte enkeltvedtak når det gis pålegg overfor barnehager og at vedtakene må oppfylle nærmere bestemte krav i forvaltningsloven.

Plan for tilsyn og gjennomføring av tilsyn viser etter Fylkesmannens vurdering at Bjerkreim kommune fører tilsyn med barnehagene i kommunen i tråd med riktig lovforståelse. I og med at vi bare har mottatt ett eksempel på tilsynsrapport har vi et litt knapt grunnlag for konklusjonen når det gjelder selve gjennomføringen av tilsynsoppgaven ved stedlig tilsyn. Tilsyn gjennom god kjennskap til og tett kontakt med barnehagene er likevel med på å underbygge vår konklusjon om at kommunen totalt sett ser til at barnehagene driver i tråd med reglene i barnehageloven.

3.3 Fylkesmannens konklusjon

Bjerkreim kommune påser gjennom veiledning og tilsyn at barnehagene i kommunen drives i samsvar med gjeldende regelverk.

4. Kommunens godkjenning av barnehager i kommunen

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

Barnehagetilbudet i Bjerkreim kommune består som nevnt av 3 barnehager, 2 kommunale og 1 ikke-kommunal barnehage. De tre barnehagebyggene er oppført mellom 1999 og 2008. Skjeraberget barnehage ble etablert i 1999, Røysekatten i 2005 og FUS Storafjellet i 2008. Fylkesmannens tilsyn på området har tatt utgangspunkt i innsendte rutiner for godkjenning og dokumentasjon fra de siste godkjenningene kommunen har gjort.

Oppdatert delegeringsreglement for kommunen er som nevnt ikke mottatt av Fylkesmannen. I intervju får vi opplyst at det i Bjerkreim kommune fungerer slik at rådgiver oppvekst utreder saker om godkjenning for levekårsutvalget og at vedtak om godkjenning ikke er delegert til administrasjonen, men avgjøres på politisk nivå.

Kommunen har utarbeidet «Rutiner for godkjenning av barnehager i Bjerkreim kommune». Rutinen gir informasjon om hvordan du skal henvende deg til kommunen når du skal søke om oppstart av en barnehage. Det vises til de vilkår som stilles i bhgl. § 6 for virksomheters plikt til å søke godkjenning. Videre inneholder rutinen sjekkpunkter som kommunen skal følge opp i saker om godkjenning av barnehager. Kommunen skal veilede barnehageeier slik at søknaden inneholder dokumentasjon som er i samsvar med kravene i barnehageloven. I rutinen er det også opplyst at det av søknaden skal fremgå hva barnehageeier har satt som arealnorm per barn. Det stilles krav til at bemanningsplan, vedtekter og dokumentasjon for innlevert politiattest skal ligge ved søknaden.

I rutinen legges det opp til at barnehagemyndigheten skal foreta befaringsfor å vurdere om barnehagens fysiske rammer som lokaler og uteområder er egnet til barnehagedrift. Rutinen viser til de krav som stilles til barnehagens innhold i barnehageloven § 2. Ved befaringen måler kommunen opp leke- og oppholdsarealet i barnehagen.

Rutinen informerer også om at eventuelle vilkår stilt etter annet regelverk skal være klarlagt før vedtak fattes og at godkjenning fra de ulike myndigheter skal foreligge før barnehagemyndighetens godkjenning kan gis. Rutinen slår fast at kommunens godkjenning av barnehager skal skje i enkeltvedtaks form og viser til de krav forvaltningsloven stiller til

enkeltvedtak, i tillegg til mer konkrete krav om at det godkjente leke- og oppholdsarealet og barnehagens arealnorm skal fremgå av vedtaket.

Som eksempel på vedtak om godkjenning har Fylkesmannen mottatt to konkrete saker.

Det er krav om godkjenning etter barnehageloven § 10 både ved etablering av barnehager og ved påbygg eller endring i arealbruk. Dette er ikke omtalt i Bjerkreim kommunes rutine for godkjenning, men det kommer fram av de innsendte godkjenningsvedtakene at kommunen også har en praksis i tråd med disse kravene. Det kommer frem i intervju at spørsmål rundt endring av arealbruk blir drøftet i styremøter (barnehageforum) og her viser kommunen bl.a. til endringer gjort i Røysekatten barnehage i 2012 hvor ny godkjenning ble gjort etter påbygg av denne. Fylkesmannen har fått ettersendt vedtak fattet 10.09.12 for denne barnehagen.

4.3 Fylkesmannens vurderinger

Kommunens rutine for godkjenning av barnehager legger opp til en godkjenningsvirksomhet som gir likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Vi viser til punkt 4.2 når det gjelder delegeringsreglement. Rutiner for godkjenning slår fast at myndighet til å fatte vedtak om godkjenning ligger hos levekårsutvalget. Plan for tilsyn legger myndigheten til oppvekst- og kultursjef. Det er dermed ikke helt samsvar mellom dokumentene på dette punktet. Fylkesmannen legger likevel til grunn at en her har ment ansvar for saksutredning og ikke å delegere myndighet til å fatte vedtak. Vi vurderer derfor at delegeringen på området er klar, men forutsetter at reell praksis blir innarbeidet i delegeringsreglementet.

Rutinene inneholder sjekkpunkter som er relatert til de krav som stilles til kommunen som godkjenningsmyndighet i bhgl. § 10 jf. § 6. Det går frem av rutinene at kommunen skal gjøre en konkret vurdering av barnehagens egnethet i henhold til krav stilt i §§ 1 og 2 i barnehageloven. Etter Fylkesmannens vurdering er rutinene egnet til å sikre at kommunens saksbehandling blir gjort i tråd med barnehageloven § 10 jf. forvaltningsloven.

I dokumentasjonen fra Bjerkreim kommune inngår som nevnt godkjenningsvedtak for FUS Storafjell barnehage fra 2008 og vedtak om ny godkjenning etter utvidelse av Røysekatten barnehage i 2012. Godkjenningsvedtakene er ikke signert men det fremgår at vedtak, i tråd med kommunens rutine, er fattet av levekårsutvalget. Rådgiver barnehage har vært saksutreder. Intervju bekrefter at dette fortsatt er kommunens rutine, men Fylkesmannen har ikke mottatt delegeringsreglement som viser hvordan barnehagemyndigheten er delegert.

Saksutredningene til godkjenningsvedtakene fra Bjerkreim kommune gir en gjennomgang av faktiske forhold og en vurdering av barnehagens egnethet etter §§ 1 og 2 i barnehageloven jf. forskrift om rammeplan, som inneholder føringer for og krav til barnehagens formål og innhold.

Godkjenningene viser at Bjerkreim kommune i forbindelse med sine vedtak gjør vurderinger av leke- og oppholdsareal. Det fremgår av saksutredningene hvordan godkjenningsmyndigheten har vurdert den konkrete utformingen av inne- og uteareal og beregnet leke- og oppholdsareal opp mot Kunnskapsdepartementets arealnorm. Kommunen

gir en beskrivelse av barnehagen både når det gjelder innendørs og utendørs rom som står til disposisjon for barna og på den måten er egnet for barnehageformål. Videre vurderer kommunen om barnehagens bemanningsplan er forsvarlig opp mot lovens krav til pedagogisk bemanning og total bemanning og om barnehagetilbudet kan oppfylle lovens og rammeplanens krav til barnehagens innhold. Det fremgår også at barnehagens vedtekter er innhentet. I tillegg følger eksterne godkjenninger fra andre myndigheter som vedlegg til saken. Det er opplyst om det rettslige grunnlaget for vedtaket. Gjennom denne henvisningen fremgår klageadgangen indirekte, men den er ikke særskilt nevnt i vedtaket med opplysninger om klagefrist og nærmere fremgangsmåte ved klage. Dette er av særlig betydning ved vedtak overfor private barnehager.

Kommunen har i sin kommentar til foreløpig tilsynsrapport oversendt endrede rutiner for godkjenning av barnehager, vedlagt mal for enkeltvedtak om godkjenning og mal for politisk sak om godkjenning. Etter vår vurdering er dokumentasjonen egnet til å sikre at private barnehager mottar enkeltvedtak med klagerett i forhold til innholdet i vedtak om godkjenning og de rammer for driften som blir fastslått der. Fylkesmannen ser etter dette ikke grunn til å opprettholde varsel om pålegg om retting av dette lovbruddet.

Kommunen skal innhente nødvendige godkjenninger eller driftstillatelser fra andre myndigheter før åpning. Vilkår stilt av andre myndigheter skal være klarlagt før godkjenning kan gis av barnehagemyndigheten, men ikke nødvendigvis oppfylt av barnehageeier. Dokumentasjon og intervju bekrefter at Bjerkreim kommune har kontakt med andre myndigheter i godkjenningsprosessen og kontrollerer at vilkår satt av andre myndigheter er tatt hensyn til i vurderingen av om barnehagen skal godkjennes, jf. § 10 andre ledd. I rutinene står det at barnehagemyndigheten må klargjøre hvilke vilkår andre myndigheter eventuelt har stilt på sine områder før godkjenning kan gis. Etter Fylkesmannens vurdering er dette i tråd med kravene i § 10.

4.3 Fylkesmannens konklusjon

Bjerkreim kommunes rutiner og praksis omkring godkjenning av barnehager er i tråd med de krav som følger av barnehageloven § 10 jf. forvaltningsloven.

5. Avslutning av tilsyn

Varsel om pålegg om retting av lovbrudd avdekket under tilsynet blir ikke opprettholdt av Fylkesmannen. Kommunen har oversendt dokumentasjon som sannsynliggjør at lovbruddet er rettet.

Tilsynet avsluttes med dette.

Hanne Sørli Ronæss

Tilsynsleder/ seniorrådgiver

Jorunn Helland

rådgiver