



Ullensvang kommune
Opheimsgt. 31
5750 ODDA

Saksbehandlar, innvalstelefon
Line Sperre, 5557 2085

Vedtak i lovlegkontroll - Ullensvang - UK-sak 129/21 Budsjett 2022 - Økonomiplan 2022-2025 - Leiing barnehagar

Statsforvaltaren i Vestland viser til oversending av lovlegkontroll frå Ullensvang kommune, datert 15. februar 2022. Saka gjeld felles leiing for eit utval barnehagar i kommunen.

Statsforvaltaren sitt vedtak

Ullensvang kommunestyre sitt vedtak av 21. desember 2021 i sak 129/21 er ugyldig. Dette gjeld den delen av vedtaket som omhandlar endring/omstilling av leiingsstruktur i seks barnehagar. Statsforvaltaren opphevar denne delen av vedtaket.

Bakgrunn for saka

I rådmannen sitt forslag til årsbudsjett 2022 og økonomiplan 2022/25, som blei vedtatt med endringar av Ullensvang kommunestyre 21. desember 2021, går det fram ei setning på side 39 om «[e]ndring/omstilling av leiingsstruktur på 6 barnehagar». Seks kommunestyrerepresentantar kravde 10. januar 2022 lovlegkontroll av denne avgjerda. Den 11. januar gjorde kommunestyret vedtak om at vedtaket blir oppretthalde, og saka blei sendt til Statsforvaltaren. Kommunen sende saka til oss 15. februar 2022.

Kommunestyrerepresentantane hevdar i kravet mellom anna at saka ikkje er tilstrekkeleg opplyst. Dei skriv og at det å ha delt styrarressurs strir mot kommunelova, forvaltningslova og barnehagelova, og at vedtaket heilt klart vil svekke den pedagogiske leiinga i barnehagane. Dei viser og til at innvendingar i ei høyringsrunde, frå fleire sterke faglege miljø innan barnehagesektoren, var sterkt kritiske til framlegget om endring av leiingsstruktur.

Vi har bedt om saksopplysningar i to omgangar. Først bad vi om følgande, 10. mars:

- Saksframlegget for vedtaket som er under lovlegkontroll
- Underliggende dokument til vedtaket
- Eventuelt andre relevante dokument



Den 12. april mottok vi svar frå kommunen, der rådmannen sitt forslag til årsbudsjett igjen blei lagt ved, saman med saksframlegget for formannskapet og kommunestyret. Elles fekk vi ingen underliggende dokument.

Vi fann at ingen av dokumenta skildra kva innhaldet i vedtaket faktisk var. Den eine setninga som gjekk fram av rådmannen sitt forslag sa til dømes ikkje noko om kva barnehagar det gjaldt, korleis delinga skulle vere o.l. Vi bad difor 12. juli om ei tydeleggjering av kva sjølve vedtaket var, og kva som eventuelt var dei tilhøyrande saksopplysningane/grunngevingane. Vi bad og om å få tilsendt informasjonen politikarane hadde fått i samband med budsjetthandsaminga, som var nemnt i oversendinga av lovlegkontrollen, i tillegg til dokumentasjon frå høyringa. Vi bad om dokumentasjon for å få ei heilskapleg handsaming av saka. Den 8. august mottok vi informasjon om at vedtaket gjekk fram av den nemnte setninga på side 39, og vi fekk tilsendt høyringsfråsegner og informasjonsskriv sendt i e-post til ein barnehagestyrar.

Vi vurderer saka på bakgrunn av den dokumentasjonen kommunen har sendt, og legg til grunn at annan informasjon vi har bedt om, ikkje eksisterer.

Regelverk

Det følger av kommunelova § 27-1 første ledd første punktum:

«Tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget kan sammen kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig».

«Følgende kan lovlighetskontrolleres:

- a) endelige vedtak som er truffet av et folkevalgt organ eller den kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen
- b) vedtak om et møte skal holdes for åpne eller lukkede dører
- c) vedtak som gjelder spørsmål om inhabilitet», jf. koml. § 27-2 første ledd.

«Ved lovlighetskontroll skal departementet ta stilling til om vedtaket

- a) har et lovlig innhold
- b) er truffet av noen som har myndighet til å treffe et slikt vedtak
- c) har blitt til på lovlig måte.

Lovlighetskontrollen etter § 27-1 første ledd kan likevel begrenses til de anførsler som er tatt opp i saken. Ved lovlighetskontroll etter § 27-1 andre ledd bestemmer departementet omfanget av kontrollen.

...

Departementet skal oppheve vedtaket hvis det er gjort feil som gjør det ugyldig», jf. koml. § 27-3.

Departementet si fullmakt er for kommunale avgjersler i all hovudsak delegert til Statsforvaltaren.



Statsforvaltaren si vurdering

Kravet om lovlegkontroll er sett fram av fleire enn tre kommunestyrerepresentantar, kravet er framsett rettidig, saka gjeld eit vedtak som er gjort av folkevalt organ, og vedtaket er gjort av det organet som har myndigheit til å gjere slike vedtak. Statsforvaltaren finn at desse krava er oppfylte. Det er heller ikkje omstridt.

Prosessuell kompetanse – om vedtaket har blitt til på lovleg måte

Kontrollen her er ei prøving av om kommunen har følgd både lovfesta og ulovfesta saksbehandlingsreglar.

Da avgjerda om å ha felles leiging for eit utval barnehagar ikkje er eit enkeltvedtak, gjeld ikkje reglane i forvaltningslova kap. 4, 5 og 6 direkte. Det er likevel eit generelt forvaltningsrettsleg prinsipp at ei sak skal vere forsvarleg klarlagt før avgjerd blir tatt. I merknaden til forvaltningslova § 17 skriv Jan Fridthjof Bernt at sjølv om den berre direkte gjeld for enkeltvedtak, er det ikkje tvilsamt at føresegna er uttrykk for eit generelt prinsipp som gjeld for alle forvaltningsavgjerdar. Han skriv vidare at «[h]vor store krav som skal stilles til saksutredningen, vil imidlertid avhenge av avgjørelsens karakter, og her vil enkeltvedtak typisk være blant de sakene som krever den grundigste behandling». Det går og fram av kommunelova § 13-1 tredje ledd at «[k]ommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak». I ei sak om endring av leiging for barnehagar betyr dette at kommunen ikkje skal utgreie saka på lik linje som ved enkeltvedtak, men at saka må vere forsvarleg utgreidd, og at ein må ha rimeleg kjennskap til fakta- og rettsleg grunnlag, før eit vedtak blir gjort. Forvaltningslova § 41 om «virkningen av feil ved behandlingsmåten» gjeld berre direkte der det blir gjort enkeltvedtak, men prinsippet må brukast analogisk for alle eventuelle saksbehandlingsfeil i saka.

Det går ikkje fram av saka eller budsjettforslaget kva som er bakgrunnen for endringa av styrarressursar, eller korleis endringa er vurdert opp mot barnehagelova. Kommunen har sendt inn ein e-post kor kommunalsjefen for oppvekst og utdanning, slik vi les det, ber ein barnehagestyrar om å dele ut informasjonsskriv til dei tilsette i verksemda, og foreldre. Dette informasjonsskrivet inneheld omtrent same informasjonen som kommunen siterer er gitt til politikarane i samband med budsjetthandsaminga hausten 2021. Mellom anna går det i skrivet fram kva barnehagar felles styrar er aktuelt for, og kva som er styrkane ved omstrukturering. Vidare går det fram at omstruktureringa skal skje utan å redusere ressurs for styraroppgåver. Avstand mellom barnehagane som er føreslege å ha felles styrar, er kommentert i generelle ordelag, der konklusjonen er at avstandane «er innanfor det som let seg gjennomføra». Utover dette kan vi ikkje sjå at det ligg føre andre grunngevingar eller utgreiingar knytt til den delen av vedtaket som gjeld felles leiging for eit utval barnehagar.

Det er kome innspel til budsjettforslaget frå ungdomsråd og ulike samarbeidsråd, som stiller spørsmål ved avgjerda og meiner at den ikkje er forsvarleg. Vi kan ikkje sjå at desse innspela er kommenterte eller gjennomarbeidde på nokon måte i saksframlegget. Det går fram av den nemnte e-posten at i vurderinga av tiltaket om delt leiging er barnehagelova med forskrifter grundig vurdert. Dette går og fram i informasjonen som blei gitt til politikarane. Vi kan ikkje sjå spor av denne



vurderinga i saka. Vi kan med andre ord ikkje sjå kva konkrete vurderingar som er gjorde rundt dette tiltaket, eller kva ein har brukt som grunnlag for vurderinga. Etter dette vurderer vi at kommunen ikkje har opplyst saka godt nok, og den informasjonen kommunen har hatt, har ein heller ikkje brukt til å grunngi vedtaket om endring av leiarstruktur i barnehagane.

Barnets beste er eit grunnleggande omsyn som skal vurderast i alle saker som gjeld barn. Vi kan ikkje sjå at Ullensvang kommune har vurdert dette omsynet i sak 129/21. Når vi ser alt dette i samanheng vurderer vi at saka ikkje er tilstrekkeleg opplyst eller grunngitt. Dette er brot på både forvaltningslova §§ 17, 24 og 25, og barnekonvensjonen artikkel 3. Vi vurderer og at desse feila kan ha verka inn på resultatet i saka, og vedtaket er difor ugyldig, jf. prinsippet i fvl. § 41.

Materiell kompetanse – om vedtaket har lovleg innhald

Kontrollen består her av ei undersøking av om innhaldet i avgjerda er i samsvar med gjeldande lovfesta og ulovfesta rettsreglar, dvs. om avgjerda er materielt riktig.

Det går mellom anna fram av barnehagelova § 24 at «[b]arnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse", og at barnehagen skal «ha en daglig leder ... ».

Styraren sine oppgåver er definerte i Ot. prp. nr. 68 (1993-94) s. 28:

«Styrer representerer barnehagens eier. Styreren har ansvar for å lede den samlede personalgruppen. Hun/han skal sørge for at det samlede pedagogteamet arbeider på en måte som gir alle barnehagens barn de beste utviklingsmuligheter. Styreren skal sørge for at samarbeidet med barnehagens øvrige personale og andre institusjoner og instanser fungerer bra. Styreren har også ansvar for at rammeplanen og dens intensjoner nedfeller seg både i årsplanen og i barnehagens hverdag. Styreren må i tillegg være tilgjengelig for foreldre. Alle ansatte må ha en fast personalleder å forholde seg til. Det som er sagt om styrerens oppgaver tilsier at han/hun daglig bør være mest mulig til stede i barnehagen. Tidligere forarbeider til loven, reelle hensyn og høringsinstansenes syn peker til sammen helt entydig i retning av at hver lokal enhet må ha en styrer».

Kunnskapsdepartementet skriv om barnehagelova § 24 (tidlegare § 17): «I merknaden til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 72 (2004 - 2005) er det presisert at det i utgangspunktet stilles krav om at hver barnehage skal ha en styrer. Videre fremgår følgende av merknaden: «Det kan imidlertid tenkes unntakstilfeller der det kan være behov for at flere barnehager samler sine styrerressurser, for eksempel i et lederteam. Departementet forutsetter at slik samordning ikke fører til reduksjon av styrerressursen for den enkelte barnehage. Det forutsettes videre at det er en hensiktsmessig avstand mellom barnehagene, at styrerteamet skal ha daglig kontakt og oppfølging av hver barnehage og at den forskriftsfestede normen for pedagogisk bemanning overholdes»», jf. Prop. 96 L (2019-2020) s. 109.

Etter lova og forarbeida er deling av styrarressurs eit unntak frå hovudregelen, slik som kommunestyrerepresentantane skriv i kravet om lovlegkontroll. Slik vi forstår dette er føresetnadene for at unntaket skal gjelde at:



1. samordninga ikkje fører til svekking av styrarressursen i den enkelte barnehage
2. det er ein tenleg, og ikkje for stor avstand mellom barnehagane
3. det er dagleg oppfølging i kvar barnehage

Departementet skriv vidare at «[m]erknaden til bestemmelsen viser at det er en forutsetning at en eventuell samordning av styrerressursene ikke fører til en reduksjon av styrerressursen for den enkelte barnehage. Det betyr at bestemmelsen ikke skal kunne brukes til å redusere kostnader i barnehagene».

Vi kan ikkje sjå at vurderingar rundt desse punkta går fram av saka. Slik vi les det er det økonomiske omsyn som gjer seg gjeldande, og ikkje at delinga skal dekke eit behov i barnehagane. Det er vanskeleg for oss å konkludere med at vedtaket materielt sett er lovleg eller ikkje, da vi ikkje ser vurderingane som er tatt etter barnehagelova. Vi viser her til konklusjonen vår over, når det gjeld prosessuelle feil.

Statsforvaltaren kommenterer

Uavhengig av om vedtaket er lovleg eller ikkje, må kommunen, som barnehagemyndigheit, ved godkjenning og tilsyn gjere ei totalvurdering av om dei barnehagane som skal samordne sine styrarressursar oppfyller krava som blir stilt til barnehagedrift i lova. Kommunen kan ved godkjenning og tilsyn vurdere om den samla verksemda oppfyller barnehagelova sine krav til å drive forsvarleg.

Vi ber om at kommunen orienterer dei som har sett fram kravet om lovlegkontroll, om Statsforvaltaren si avgjerd.

Med helsing

Gunnar O. Hæreid
fungerande statsforvaltar

Line Sperre
seniorrådgjevar

Dokumentet er elektronisk godkjent