



FYLKESMANNEN
I ROGALAND

TILSYNSRAPPORT

Kommunen som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 8

- Kommunen som godkjenningsmyndighet, jf. barnehageloven § 10
- Kommunen som tilsynsmyndighet, jf. barnehageloven § 16

Sola kommune

Stavanger 2. mai 2016
2016/1446

1. Innledning	3
2. Om tilsynet med Sola kommune.....	3
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet	3
2.2 Tema for tilsynet.....	3
2.3 Formålet med tilsynet.....	4
2.4 Om gjennomføringen av tilsynet	4
2.5 Om tilsynsrapporten	4
3. Kommunens bruk av veiledning og tilsyn med barnehagene.....	4
3.1 Rettslige krav	4
3.2 Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger.....	5
3.3 Fylkesmannens konklusjon	11
4. Kommunens godkjenning av barnehager	11
4.1 Rettslige krav	11
4.2 Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger.....	11
4.3 Fylkesmannens konklusjon	14
5. Varsel om pålegg.....	14
6. Kommunens frist til å rette	15
Vedlegg: Dokumenter som inngår i dokumentgrunlaget i tilsynet.....	16

1. Innledning

Fylkesmannen har i perioden fra 1. februar 2016 til dags dato gjennomført tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet i Sola kommune.

Foreløpig tilsynsrapport ble sendt kommunen på e-post den 12. april, sluttmøte ble holdt den 13. april. Kommunen har rett til å kommentere foreløpig rapport, jf. forvaltningsloven § 16, og hadde frist til 6. mai for slik kommentar. Kommunen har gitt tilbakemelding i epost den 20. april, og har ingen merknader til rapportens vurderinger og varsel om pålegg. Kommunen har imidlertid dokumentert hvordan tema for tilsyn med barnehagene ble fastsatt for perioden 2014 – 2017. Fylkesmannen tar denne dokumentasjonen til etterretning.

Fylkesmannen har nå utarbeidet endelig tilsynsrapport. I denne rapporten er det fastsatt frist for retting av brudd på regelverket som er avdekket under tilsynet, se punkt 2.5.

2. Om tilsynet med Sola kommune

2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 9 andre ledd. Fylkesmannens tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet er 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 brudd på regelverket, uavhengig av om det er barnehageloven eller forskrifter fastsatt i medhold av denne, som er brutt.

2.2 Tema for tilsynet

Det er gjennomført tilsyn med Sola kommune med hovedtemaet kommunen som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 8 første ledd, og temaene

- kommunen som godkjenningsmyndighet, jf. barnehageloven § 10
- kommunen som tilsynsmyndighet, jf. barnehageloven § 16.

Kommunen er lokal barnehagemyndighet og har ansvar for å påse at alle barnehagene i kommunen, både kommunale og private, drives i samsvar med gjeldende regelverk. Dette følger av barnehageloven § 8. Kommunen skal ved hjelp av virkemidlene godkjenning, veiledning og tilsyn påse at driften er i samsvar med barnehageloven. I dette tilsynet er det kommunens håndtering av myndighetsrollen og bruk av disse virkemidlene som er vurdert.

Kommunen vil være adressert for eventuelle pålegg om retting i samsvar med barnehageloven § 9 andre ledd, jf. kommuneloven kap. 10 A.

2.3 Formålet med tilsynet

Formålet med tilsynet er å sette søkelys på kommunens overordna ansvar for å sikre at kommunen som barnehagemyndighet ivaretar regler og plikter som er fastsatt i regelverket.

Gjennom denne kontrollen skal eventuell lovstridig praksis avdekkes. Pålegg om endring skal føre til at slike forhold blir rettet opp.

At kommunen ivaretar ansvar og plikter som er fastsatt i regelverket, er med på å sikre at barnehagene drives i tråd med loven. Dette gjelder også lovkrav knyttet til kvaliteten i barnehagetilbudet.

2.4 Om gjennomføringen av tilsynet

Tilsyn med Sola kommune ble åpnet gjennom brev 01.02.15. 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.

Oversikt over dokumenter som inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet, er vedlagt denne tilsynsrapporten.

Det ble gjennomført åpningsmøte den 10. mars og intervju 10. og 11. mars 2016. I intervju deltok kommunalsjef oppvekst og kultur, barnehagesjef, spesialrådgiver, rådgiver, styrere fra to private barnehager og styrer fra en kommunal barnehage.

2.5 Om tilsynsrapporten

Denne tilsynsrapporten inneholder frist for retting av brudd på regelverket avdekket under tilsynet, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er **1. august 2016**.

Dersom forholdet ikke rettes innen den fastsatte fristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et eventuelt pålegg om retting er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven med klagerett til Utdanningsdirektoratet, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

3. Kommunens bruk av veiledning og tilsyn med barnehagene

3.1 Rettslige krav

Det følger av barnehageloven § 8 første ledd at kommunen som barnehagemyndighet skal veilede og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk. Barnehageloven § 16 gir barnehagemyndigheten hjemmel til å føre tilsyn med barnehagene.

For at barnehagemyndigheten skal kunne utøve sin oppgave, er det en forutsetning at den har tilstrekkelig informasjon og kunnskap om barnehagene. Denne kunnskapen må gi grunnlag for å vurdere behovet for veiledning og tilsyn, og virkemidlene må ses i sammenheng.

Barnehagemyndigheten må gjennomføre veiledning og tilsyn med barnehagene som svarer til behovet. Dette stiller igjen krav om at kommunen må ha nok og egnet informasjon om

barnehagene til å vurdere behovet for veiledning og tilsyn. Videre må barnehagemyndigheten ha en overordnet kjennskap til barnehageeiers plikter i barnehageloven med forskrifter.

Barnehagemyndigheten skal påse at barnehagene drives etter gjeldende regelverk. Dette forutsetter at veiledning og tilsyn er basert på riktig forståelse av kravene i barnehageloven.

Kommunens tilsyn med barnehagene er utøvelse av offentlig myndighet og må følge forvaltningslovens krav til saksbehandling, jf. forvaltningsloven § 16 og kapittel V. Dette innebærer at kravene til enkeltvedtak må følges, blant annet krav til skriftlighet, begrunnelse og klagerett.

3.2 Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Barnehageloven § 8 første ledd stadfester plikten til å gi veiledning og er en overordnet regel som plasserer ansvaret kommunen har som barnehagemyndighet. Fylkesmannen vurderer her kommunens håndtering av myndighetsrollen.

Sola kommune har 30 barnehager; 13 kommunale og 17 private. Barnehagevirksomheten er lagt under kommunens enhet Oppvekst og kultur, og ledes av kommunalsjef oppvekst og kultur. Kommunalsjefen inngår i rådmannens ledergruppe.

Kommunens stab *Oppvekst, avdeling barnehage* gir administrativ og faglig oppfølging til private og kommunale barnehager. Staben består av barnehagesjef, to rådgivere, en spesialrådgiver med særlige ansvar for kommunens oppgaver som lokal barnehagemyndighet, økonomirådgiver og merkantilt personale med medansvar for opptak av barn, foreldrebetaling og diverse refusjoner.

Barnehagesjefen er nærmeste overordnet til styrere i kommunale barnehager og til rådgivere og merkantilt personale i staben. Spesialrådgiver og økonomirådgiver rapporterer direkte til kommunalsjefen for oppvekst og kultur.

Delegering av myndighet

Det følger av kommuneloven § 6 at det er kommunestyret som har hjemmel til å fatte vedtak. Denne myndigheten kan delegeres videre til administrasjonssjef (rådmann), som eventuelt kan delegeres videre til sine underordnede. For at barnehagemyndigheten skal kunne fatte gyldige vedtak ved godkjenning av barnehager og ved gjennomføring av tilsyn, må det foreligge gyldig delegering fra kommunestyret.

I Sola kommunes delegeringsreglement (opprettet 14.7.2011, revidert 29.5.2015 og 30.6.2015) er myndighet etter barnehageloven delegert til utvalget for oppvekst og kultur. Videre har kommunestyret delegert generell operativ myndighet og ansvar etter barnehageloven til rådmannen. I delegeringen er det blant annet presisert at myndigheten til å fatte vedtak om godkjenning av barnehager og familiebarnehager og forvaltning av tilsynsmyndighet etter barnehageloven § 16, er delegert til rådmannen.

I intervju går det fram at oppgavene som barnehagemyndighet i stor grad utføres av spesialrådgiver, men også av barnehagesjef og øvrige rådgivere. Det kommer fram en felles

forståelse av at det er kommunalsjefen som har den overordnede myndigheten på barnehageområdet. Dette er også synlig i underskriftene for oversendelse av tilsynsrapporter og vedtak om godkjenning av barnehager.

I intervju er det vist til at kommunalsjef for oppvekst og kultur har et overordnet ansvar for tjenesteområdet oppvekst og kultur og utøver myndighet og oppgaver på vegne av rådmannen. Dette framkommer også i utkast til *Funksjonsbeskrivelse Kommunalsjef oppvekst og kultur*.

Fylkesmannen legger etter dette til grunn at myndighet til å fatte vedtak i forbindelse med godkjenning og tilsyn med barnehager er delegert til rådmannen i tråd med kommuneloven. Vi legger videre til grunn at myndigheten er forsvarlig videredelegert til kommunalsjef oppvekst og kultur, selv om dette ikke er skriftlig nedfelt i delegeringsreglementet.

Innhenting av informasjon og risikovurdering

For å kunne påse at barnehageeiere i kommunen oppfylder sine eierplikter etter barnehageloven og driver sine barnehager i samsvar med regelverket, må barnehagemyndigheten ha nok og egnet informasjon. Barnehagemyndigheten har mange kilder som gir relevant informasjon om barnehagene: Basil-rapportering, vedtekter, årsplaner, årsregnskap, klagesaker, bekymringsmeldinger, medieoppslag, møtevirksomhet og øvrig kontakt med barnehagene og barnehageeierne.

I intervju går det fram at barnehagestaben i Sola kommune bruker de ulike informasjonskildene for å få informasjon om barnehagene. Basil-rapportene gjennomgås og vurderes, barnehagene leverer årsplanene årlig og får tilbakemeldinger, det er jevnlig styrermøter og kontakt også via e-post og telefon. Det blir bekreftet både fra administrasjonen og fra styrerne at det er en åpen og tydelig vei inn til kommunen, og barnehagemyndigheten får på den måten også god informasjon om barnehagene.

Barnehagene i Sola kommune rapporterer årlig til kommunen via det elektroniske verktøyet *Barnehagetilsyn.no*. Dette er et nettbasert rapporteringssystem med et spørreskjema som sjekker at barnehagene følger barnehagelovens regler for drift. Spørsmålene stilles innenfor områder som barnehagens vedtekter, foreldrebetaling, barnehagens godkjenning, personale, antall barn, samarbeidsutvalg, politiattest. Barnehagen får automatisk tilbakemelding dersom den ikke har rutiner i tråd med regelverket. Barnehagemyndigheten mottar løpende oversikt over rapporteringsprosessen ved de ulike barnehagene. Systemet viser hvem som har levert, resultatene fra rapporteringen og hvilke merknader som er gitt. Barnehagemyndigheten avgjør om rapporten for den enkelte barnehage kan godkjennes. Det går fram i intervju at den godkjente rapporten undertegnes av styrer og representant for barnehagens samarbeidsutvalg.

I *Overordnet plan for tilsyn 2014-17* vises det til at valg av tema for tilsyn kan ta utgangspunkt i nasjonale og kommunale satsingsområder eller områder en ønsker å se nærmere på etter oppsummering av egenerklæringsmeldingene (i *Barnehagetilsyn.no*). Videre går det fram at tema for tilsyn fastsettes av rådmannen som tilsynsmyndighet. I intervju er det vist til at tema for stedlige tilsyn drøftes av staben for avdeling barnehage og velges på

bakgrunn av den aktuelle situasjonen. Vi forstår det slik at felles tema er valgt for de barnehagene det gjennomføres tilsyn med i denne planperioden.

Kommunen har utarbeidet årshjul for barnehagenes økonomioppgaver og tidsfrister for innleveringer. Det er også utarbeidet lokale retningslinjer for tilskudd til private barnehager.

En forutsetning for å kunne foreta risikovurderinger, er at barnehagemyndigheten har oversikt over eierpliktene i barnehageloven og har riktig forståelse av barnehagelovens bestemmelser.

I dokumentasjon og intervju går det fram at Sola kommune bruker informasjonskildene aktivt for å analysere behovet for oppfølging overfor enkeltbarnehager og barnehagene samlet. Det vises blant annet til at staben deler informasjon om barnehagene og drøfter tiltak i sine møter. Kommunalsjef oppvekst og kultur har månedlige driftsmøter med barnehagesjefen, og har også jevnlig drøftinger med spesialrådgiver om særlig utfordrende saker.

Etter Fylkesmannens vurdering har Sola kommune god informasjon og tilstrekkelig kunnskap om hvordan barnehagene oppfyller sine plikter etter barnehageloven. Kommunen bruker denne kunnskapen til å vurdere behov for veiledning og tilsyn med barnehagene.

Informasjon og veiledning til barnehagene

Veiledning til barnehagene innebærer at barnehagemyndigheten gir informasjon og veiledning om de pliktene barnehageeierne har etter barnehageloven med forskrifter. Veiledning skal være frivillig for barnehageeier.

I intervju er det vist til at barnehagesjefen bruker veiledning jevnlig i kontakt med styrerne, og at rådgiverne også veileder innenfor sine områder. Det finnes ikke noe skriftlig system for veiledningen, men vi forstår det slik at det er en innarbeidet arbeidsmåte. Det går fram av intervjuene at veiledningen både er relatert til lovverket for barnehagene og til kvalitet og faglig innhold. Veiledning kan gis gjennom styremøtene, generelt til alle styrerne eller enkeltvis ved behov. Det vises i intervju også til «en prat med barnehagesjefen, eller mail. Hun svarer og jeg har fått mye god tilbakemeldinger på det. Hun vil inkludere oss».

Fra intervju går det fram at henvendelser fra styrere til barnehagestabens møtes med raske tilbakemeldinger, råd og veiledning. Staben tar også kontakt med styrere og drøfter saker som kommer fram i informasjon de har om barnehagene for å avklare om driften er i samsvar med regelverket. Ulike tema innen fag og regelverk tas opp i månedlige styremøter.

Vi har etter intervjuene fått kopi av kommunens håndtering av en bekymringsmelding fra foresatte i en barnehage. Her er det kopi av kommunens kontakt/tilbakemelding til foresatte og barnehagens oppfølging og tilbakemelding til kommunen. I dokumentasjonen går det også fram at barnehagemyndigheten har hatt samtale med daglig leder i barnehagen.

Etter Fylkesmannens vurdering gir Sola kommune oppfølging og veiledning til barnehagene i tråd med sin kjennskap til barnehagene og til vurderinger av barnehagenes behov. Basert på den informasjonen vi har mottatt i tilsynet, er det vår vurdering at Sola kommune har et

bevisst forhold til rollen som barnehagemyndighet, og at veiledning som gis, er basert på riktig forståelse av barnehageloven, jf. § 8 i barnehageloven.

Tilsyn med barnehagene

I *Overordnet plan for tilsyn 2014-17* er det gitt en generell oversikt over kommunens rolle som tilsynsmyndighet og barnehagemyndighet, målet med tilsyn og lovgrunnlaget. Videre er det skissert omfang og ulike metoder for tilsyn som har vært gjennomført i barnehagene i Sola. Kommunen vil gjennomføre ett stedlig tilsyn per barnehage i løpet av en fireårsperiode. Nyetablerte barnehager skal i tillegg ha tilsyn i løpet av første driftsår.

Sola kommune har i 2014 også utarbeidet en kort prosedyre for tilsyn (stedlige); planlegging og forarbeid, gjennomføring av tilsynsbesøk, rapport, oppfølging og rapportering. Her er det satt en frist for rapport til barnehagen på 2 uker etter gjennomført tilsyn.

Utvalg for oppvekst og kultur får årlig en sak med orientering om gjennomførte tilsyn med kommunale og private barnehager. I dokumentasjonen fra kommunen er det kopi av sakene fra 2014 og 2015. I sakene er det gitt orientering om de ulike tilsynene som er gjennomført, som varslet, stedlige tilsyn, uanmeldte tilsyn, tilsyn som følge av bekymringsmelding og egenerklæringer fra barnehagene, årsplaner, årsregnskap og årsmeldinger.

Tema for tilsyn i planperioden er ikke fastsatt i planen. Av tilsynsrapportene i dokumentasjonen og av intervju går det fram at tema for stedlige tilsyn i denne perioden er:

- Barnehagen som pedagogisk virksomhet. Lov om barnehager §§ 1 og 2, Formål og pedagogisk innhold. Barnehagen som en lærende organisasjon. Utvikling av personalets kompetanse. Rammeplanen pkt 1.7
- Barns rett til medvirkning § 3 og Samarbeid med barnas hjem - Foreldreråd og samarbeidsutvalg § 4
- Prioritet ved opptak § 13. Rett til spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven § 5-7, gjennomføring av vedtak.

Dokumentasjonen fra kommunen gir en oversikt over gjennomførte tilsyn fra 2014. Her går det fram at det er gjennomført stedlige tilsyn i 8 barnehager i 2014, 4 i 2015, og det er planlagt 12 i 2016. I intervju er det opplyst at planlagte tilsyn i 2015 ikke ble gjennomført på grunn av at uforutsette oppgaver måtte prioriteres. Vi forstår det slik at det derfor skal gjennomføres stedlige tilsyn med 12 barnehager i 2016 for å komme á jour.

I BASIL-rapporteringen for 2015 har alle barnehagene i kommunen oppgitt at det har vært brevtilsyn med barnehagen dette året. Fylkesmannen oppfatter det slik at dette gjelder det elektroniske tilsynet via *Barnehagetilsyn.no*.

Fylkesmannen har mottatt varsel om tilsyn og tilsynsrapporter fra følgende barnehager:

- Novvegen barnehage 16.10.2014
- Hammaren barnehage 20.5.2015
- Tjelta barnehage 21.5.2015
- Stemvegen FUS barnehage 2.6.2015

I varselet om tilsyn er det vist til hvilke tema som er utgangspunkt for tilsynet (gjengitt ovenfor), hvem som deltar fra tilsynsmyndigheten og at tilsynet gjennomføres som et dialogmøte mellom myndigheten og barnehagens ledergruppe (styrer og pedagoger med godkjent barnehagelærerutdanning). Barnehagen blir bedt om å sende inn oversikt over kompetansen til deltakerne i ledergruppen og diverse dokumentasjon på barnehagens planer, rapporter og system. Vedlagt varselet er det en tidsplan for tilsynet (3 timer) og et skjema med spørsmål som hjelpemiddel og utgangspunkt for refleksjon i dialogmøtet.

Rapportene fra tilsynsbesøkene gjengir oppsummeringene fra møtene og gir vurderinger av barnehagens arbeid opp mot tilsynstemaene og krav i lov og regelverk. Rapportene konkluderer med om det er avdekket avvik eller gitt merknader, og vi forstår det slik at konklusjonene også blir gitt muntlig i avslutningen av et tilsynsbesøk. Konklusjonene i tilsynsrapportene er begrunnet.

I to av tilsynene er det ikke er gitt avvik eller merknader. Tilsynsrapportene har en vurdering av barnehagens planverktøy, og det er gitt innspill og anbefalinger til barnehagens videre arbeid med planene. Det er også gitt tilbud om veiledning.

Det er gitt to merknader etter tilsyn i en barnehage. Merknadene er i hovedsak knyttet til at barnehagens planverktøy og årsplan ikke i tilstrekkelig grad tilfredsstillt kravene i rammeplanen. Merknadene er fulgt opp med tilbud om veiledning fra barnehagemyndigheten.

I de tilsynsrapportene vi har fått kopi av, er det kun avdekket avvik i ett av tilsynene. Avviket er gitt grunnet mangelfullt innhold og faglig uttrykk i barnehagens planverktøy, og begrunnes med at *planverktøyet skal i henhold til Rammeplanen konkretiseres og synliggjøre barnehageoppdraget. Dette danner grunnlaget for barnehagens pedagogiske innhold og veiledning av øvrige ansatte.* Avviket er ikke fulgt opp med vedtak om pålegg om retting etter saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, men med avtale om oversending av måneds- og årsplan og veiledningsmøter og refleksjonssamtaler med daglig leder. Det er vist til at avviket er forventet lukket når samarbeidsutvalget i barnehagen vedtar ny årsplan for 2015-16.

Tilsynstemaene etter § 13 i barnehageloven og § 5-7 i opplæringsloven er slik vi forstår det, en kontroll av om barnehagens ledelse sikrer at barn som har vedtak om spesialpedagogisk hjelp, får det antallet timer det er tildelt. Det er ikke konkludert med avvik eller merknader på dette området.

Dersom barnehagemyndigheten oppdager uforsvarlige eller ulovlige forhold, kan den gi pålegg om retting av forholdene, jf. barnehageloven § 16 andre ledd. Et pålegg om retting må være konkret og begrunnet, og barnehageeier skal gis en frist for å rette forholdet innen en rimelig tid. Barnehagemyndigheten kan etter en konkret vurdering gi veiledning i stedet for pålegg om retting for å korrigere barnehageeiers praksis.

Tilsynsrapportene fra Sola kommune konkluderer med at barnehagemyndigheten avtaler eller gir tilbud om veiledning i stedet for pålegg om retting. Det kommer tydelig fram at avvik og merknader skal rettes innen en gitt tidsfrist, men det er ikke fattet enkeltvedtak om pålegg.

Tilsyn med §§ 1, 2 og 3 i barnehageloven og rammeplanen vil innebære større grad av skjønsmessige vurderinger enn andre bestemmelser i loven. (Rammeplanen er en forskrift til barnehageloven og en del av grunnlaget for det tilsynet som skal føres med barnehagene.) Etter vår vurdering kan det derfor være hensiktsmessig og forsvarlig å konkludere slik Sola kommune gjør, med avtale om veiledning i stedet for vedtak med pålegg om retting. På den måten får barnehagene tett oppfølging og veiledning i prosessen med å rette.

I intervju går det fram at kommunen følger opp ulovlige forhold og påser at disse blir rettet. Det er ikke dokumentert at kommunen har en formell, skriftlig avslutning etter at barnehagen har dokumentert retting. På bakgrunn av informasjonen som kommer fram i intervju, er det likevel Fylkesmannens vurdering at brudd på regelverk blir fulgt opp fra kommunens side til retting er foretatt.

Av dokumentasjonen går det fram at tilsynsrapporter først er utarbeidet flere måneder etter at tilsynsbesøk er gjennomført. Dette er i intervju begrunnet med stor saksbehandlingsmengde i kommunen.

Barnehageloven § 8 og de ulovfestede prinsippene om forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk innebærer at kommunens vurderinger og konklusjoner må formidles skriftlig til barnehageeier. Dette gjelder særlig når det er avdekket brudd på regelverket og det er varslet pålegg om retting. Barnehageeier har krav på å få vite hvilke vurderinger som er gjort i tilsynet og tilsynsmyndighetens konklusjon, dette vil være til hjelp når praksis skal endres. Selv om det ikke er avdekket brudd på regelverk, tilsier likevel de ulovfestede prinsippene om god forvaltningsskikk at barnehageeier har krav på å få vite tilsynsmyndighetens vurderinger og konklusjon i en skriftlig rapport.

Tilsynsrapportene i dokumentasjonen fra Sola kommune viser at det ikke fattes vedtak om pålegg om retting. Rapportene er følgelig ikke enkeltvedtak, og forvaltningslovens formkrav gjelder ikke. Fylkesmannen vil likevel påpeke at det er svært uheldig at rapportene er utarbeidet så lang tid etter tilsynsbesøkene. Dersom kommunen hadde fulgt sin egen prosedyre som slår fast at tilsynsrapport skal sendes barnehagen senest to uker etter gjennomført tilsyn, ville barnehageeier hatt en skriftlig rapport som utgangspunkt og hjelp i arbeidet med å justere eller rette praksis. Skriftlig rapport etter tilsyn må foreligge innen rimelig tid.

På bakgrunn av dokumentasjon og intervju legger vi til grunn at vurderingene og konklusjonene som er skriftliggjort i rapportene, er formidlet til barnehagene ved avslutningen av tilsynsbesøket og i veiledning og videre oppfølging. Vår vurdering er dermed at Sola kommunes praksis i disse tilsynene ikke innebærer brudd på regelverk.

Etter Fylkesmannens vurdering har Sola kommunen dokumentert at de har et tilsynssystem som gir kommunen tilstrekkelig relevant informasjon om barnehagene. Vår vurdering er at kommunens samlede tilsynsaktiviteter gjør den i stand til å ta stilling til om barnehageloven følges og om barnehagene ellers drives forsvarlig.

3.3 Fylkesmannens konklusjon

Sola kommune har gode rutiner for å skaffe seg oversikt over og kunnskap om barnehagene i kommunen. Kommunen har en lovforståelse som gjør at barnehagene får veiledning om krav i reglene i barnehageloven.

Sola kommune har plan og rutiner for ulike tilsyn med barnehagene som er egnet til å avdekke ulovlige forhold. Rutinene er like for private og kommunale barnehager.

Sola kommune må påse at skriftlige rapporter etter tilsyn utarbeides innen rimelig tid.

4. Kommunens godkjenning av barnehager

4.1 Rettslige 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 og vurderinger

Fylkesmannens tilsyn på området har tar utgangspunkt i innsendte prosedyrer for godkjenning og dokumentasjon fra de fire siste godkjenningene kommunen har foretatt etter 2010.

Sola kommune har utarbeidet en *Intern prosedyre for godkjenning av barnehager og familiebarnehager i Sola kommune jf. lov om barnehager*. Prosedyren gir informasjon om saksbehandlingsrutinene ved henvendelser til kommunen vedrørende oppstart av barnehage og grunnlaget for godkjenning. Det gis tilbud om veiledning og møter med kommunen før oppstart og i byggeprosessen, og informasjon om samarbeid med kommunelege og godkjenning etter annet regelverk. Det er presisert at eventuelle vilkår stilt etter annet regelverk skal være klarlagt før vedtak om godkjenning kan gis etter barnehageloven, og at denne godkjenningen skal foreligge før barnehagen åpnes. Det vises til at godkjenningsvedtak

skal begrunnes og at det kan settes vilkår for driften. Det er opplyst at rådmannen som barnehagemyndighet gir godkjenning av barnehage etter barnehageloven, og det opplyses også om klagerett til Fylkesmannen.

Vedlegget til prosedyren *Søknad om godkjenning av barnehage etter Lov om barnehager* inneholder lovhenvvisninger til §§ 6, 7 og 8 for godkjenningsplikt og oppgavefordeling mellom eier og myndighet og godkjenning av barnehager etter § 10 i barnehageloven. Det er vist til at kommunen skal foreta en konkret vurdering av barnehagens egnethet i henhold til krav stilt i §§ 1 og 2 i barnehageloven. Videre er det informert om bestemmelser etter annet regelverk, krav til innhold i søknad og andre myndigheters oppgaver.

Prosedyre for godkjenning av barnehager legger opp til en godkjenningsvirksomhet som gir likebehandling av kommunale og private barnehager.

Rådmannen er delegert myndighet til å godkjenne barnehager etter barnehageloven, jf. punktet om delegering av myndighet under kap. 3.2. Det er kommunalsjef og spesialrådgiver som har signert godkjenningsvedtakene, og det kommer fram av intervju at oppgavene og ansvaret for godkjenninger er lagt til kommunalsjef og spesialrådgiver.

I dokumentasjonen fra Sola kommune er det kopi av vedtak om godkjenninger etter barnehageloven for disse barnehagene:

- Solahagen barnehage 2010, ny godkjenning, privat utbygger
- Tjodmarka barnehage 2012, midlertidig drift, privat utbygger
- Childrens House barnehage 2013, påbygg privat barnehage
- Tjodmarka barnehage 2014, ny godkjenning, privat utbygger

Det er krav om godkjenninger etter barnehageloven § 10 både ved etablering av barnehager og ved påbygg eller endring i arealbruk. Dette er ikke omtalt i Sola kommunes prosedyre, men det kommer fram av de innsendte godkjenningsvedtakene at kommunen har en praksis i tråd med disse kravene.

Kommunen skal ved godkjenning av barnehager blant annet vurdere barnehagens formål og innhold, jf. §§ 1-2 i barnehageloven. Disse bestemmelsene medfører en rekke krav til vurderinger fra kommunens side. Det skal foretas en skjønnsmessig helhetsvurdering om lokalene og uteområdene er egnet som barnehage.

Saksutredningene til godkjenningsvedtakene fra Sola kommune har et felles oppsett som gir en gjennomgang av faktiske forhold og en vurdering av barnehagens egnethet etter §§ 1 og 2 i loven. Videre inneholder saksutredningene beskrivelse av lokalene, fastsetting av leke- og oppholdsareal, vurdering av om uteområdet er utformet slik at det fremmer barns behov for kroppslig utfoldelse, vurderinger fra andre myndigheter og vurderinger av bemanningsplanen. Det er opplyst om det rettslige grunnlaget for vedtaket, klageadgang og kommunens vurderinger og konklusjoner.

Barnehageloven er basert på at godkjenning skal kunne gis ut fra tegninger og skriftlig dokumentasjon, samtidig som kommunen må ha vurdert alle relevante forhold som ligger i

merknadene til § 10. Godkjenningsmyndigheten må kunne avgjøre om barnehagen er egnet til formålet og om vilkår stilt av andre myndigheter er klargjort. Et godkjenningsvedtak må være på plass før barnehagen åpner, og eventuelle uforsvarlige forhold som avdekkes på ferdigbefaring etter at barnehagen er åpnet, må vurderes ut fra kommunens tilsynsrolle.

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 Sola kommune har tett 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.

Solahagen barnehage åpnet 20.09.2010, godkjenningsvedtaket er datert 21.09.2010. I saksutredningen er det vist til befaringer i barnehagen 16.09 og 20.09, der representant fra kommuneoverlegen og representant fra barnehagemyndigheten var til stede. Vi forstår det slik at befaringene er foretatt for å sikre at avvik fra godkjenningsinstanser ble lukket/sikret før bygget kunne tas i bruk. Det er vist til at utbygger kom i tidsnød ved at en del byggearbeid og klargjøring gjensto på befaringstidspunktet 16.09. Godkjenningen er gitt med visse vilkår, blant annet at gjennomført kontroll av politiattester forelegges barnehagemyndigheten etter at disse er mottatt fra politiet.

Godkjenningen av Tjodmarka barnehage er datert 6.2.2014, barnehagen åpnet i nye lokaler i august 2013. Det er opplyst i intervju at privat eier klaget på det opprinnelige godkjenningsvedtaket fra kommunelegen datert 2.9.2013. Etter klagen godkjente kommuneoverlegen bruk av rom med utgangspunkt i barnehagens pedagogikk. Det ble fra kommunelegen presisert at dersom det blir foretatt endringer i barnehagens drift og pedagogikk, vil det føre til at leke- og oppholdsarealet må vurderes på nytt. Barnehagens endelige godkjenning etter barnehageloven ble utsatt til kommunelegens klagebehandling var avsluttet.

Fylkesmannen vil presisere at godkjenning av barnehager etter barnehageloven skal foretas før åpning. Av dokumentasjonen går det fram at Sola kommune i noen tilfeller venter med godkjenning etter barnehageloven til krav fra andre myndigheter er innfridd. Denne praksisen er ikke i tråd med regelverket. Vilkår stilt av andre myndigheter skal være klarlagt før endelig godkjenning kan gis av barnehagemyndigheten, men godkjenning etter barnehageloven kan så gis under forutsetning av at eventuelle vilkår er oppfylt før åpning. En godkjenning etter barnehageloven kan ikke utsettes til ferdigbefaring etter annet regelverk er foretatt. En ferdigbefaring i barnehagen vil være en del av kommunens tilsynsansvar etter barnehageloven, ikke en del av godkjenningen.

Også godkjenningsvedtak datert 13.7.2012 av midlertidige lokaler for Tjodmarka barnehage i Kornveien er fattet i etterkant av åpningen i påvente av innhenting av politiattest for ansatte.

Vi vil presisere at kommunen kun skal påse at politiattest er levert ved godkjenning av privat barnehage der eier eller eiers familiemedlemmer selv skal arbeide eller oppholde seg i barnehagen, jf. Forskrift om politiattest § 4 andre ledd. En kontroll av om barnehageiere

ellers har rutiner for å innhente politiattester for sine ansatte, er en del av barnehagemyndighetens tilsynsansvar.

I intervju blir det hevdet at kommunen sikrer at godkjenninger er gitt før åpning av barnehager. I kommunens godkjenningsprosedyre er også dette presisert. Vi forstår det slik at praksis også er slik i de fleste godkjenningssakene, og at de sakene vi har fått dokumentert i tilsynet, er unntak.

I Fylkesmannens tilsyn med Sola kommune i 2010 ble det gitt et avvik ved at kommunen ikke sikret at godkjenning av barnehager etter barnehageloven forelå før åpning/endring av drift. I kommunens tilbakemelding er det vist til *at alle nye og endrede ordinære barnehager er godkjent. Ingen nye eller endrede barnehager vil få åpne for ny drift, før driften er godkjent.*

Etter Fylkesmannens vurdering omfatter saksutredningene og vedtakene ved godkjenning av barnehager i Sola kommune de områdene som barnehageloven og forvaltningsloven krever. Vår vurdering er også at rutinene som er utarbeidet, er utfyllende og i tråd med bestemmelsene om godkjenningsmyndighetens vurderinger og vedtak. Vi ser likevel at Sola kommune heller ikke i dette tilsynet følger bestemmelsen om at vedtak om godkjenning skal foreligge før en barnehage kan åpne. Kommunen må etablere en praksis som innebærer at samarbeid med andre faginstanser ikke hindrer at vedtak om godkjenning etter barnehageloven gis før barnehager åpner. Uttalelser og eventuelle vilkår fra andre lokale fagmyndigheter skal foreligge før vedtak kan fattes, men ikke nødvendigvis være oppfylt.

4.3 Fylkesmannens konklusjon

Sola kommunes praksis ved godkjenning av barnehager er ikke fullt ut i samsvar med barnehageloven § 10.

5. Varsel om pålegg

Fylkesmannen har i kapittel 4 konstatert brudd på regelverket. I denne rapporten gis Sola kommune frist til å rette forholdet, jf. kommuneloven § 60 d.

Dersom forholdet ikke rettes innen den fastsatte fristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et eventuelt pålegg om retting er et enkeltvedtak og kan påklages i henhold til forvaltningslovens regler for dette, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

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

Sola kommune må sikre godkjenning av barnehagene etter barnehageloven § 10, jf. § 8, første ledd.

Pålegget innebærer at:

Sola kommune som godkjenningsmyndighet må etablere rutiner for samarbeid med andre myndigheter slik at godkjenning etter barnehageloven er vedtatt før barnehager åpner.

6. Kommunens frist til å rette

Som nevnt i kapittel 5 ovenfor, har kommunen fått en frist for å rette forhold i strid med regelverket som er konstatert i denne rapporten.

Frist for tilbakemelding er **1. august 2016**.

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

Stavanger 2. mai 2016

Liv Svendal
seniorrådgiver/tilsynsleder

Jorunn Helland
rådgiver

Vedlegg: Dokumenter som inngår i dokumentgrunnlaget i tilsynet

- Organisasjonsplan for Sola kommune og for Oppvekst og kultur
- Delegering av avgjørelsesmyndighet til rådmannen
- Fellesregler for delegering til utvalgene
- Delegering av avgjørelsesmyndighet til utvalg for oppvekst
- Funksjonsbeskrivelse Kommunalsjef oppvekst og kultur (utkast)
- Stab Oppvekst, avdeling barnehage, fordeling av arbeidsoppgaver
- Lederavtale Sola kommune (mal)
- Refleksjonsskjema for leder
- Referat fra møte med styrene
- Overordnet plan for tilsyn 2014 -17
- Prosedyre for tilsyn
- Barnehetilsyn.no (utskrift av elektronisk rapporteringsverktøy)
- Årshjul økonomi
- Tilsyn barnehager i Sola kommune 2014 og 2015 (saker til utvalg for oppvekst og kultur)
- Oversikt over gjennomførte tilsyn, lovverk, rapport, samarbeid med mer. Per 19.02.16.
- Varsel om tilsyn – Hammaren barnehage
- Rapport fra tilsyn – Hammaren barnehage
- Varsel om tilsyn – Stemvegen barnehage 2015
- Rapport fra tilsyn 2015 – Stemvegen Fus barnehage
- Varsel om tilsyn – Tjelta barnehage 2015
- Rapport fra tilsyn – Tjelta barnehage
- Novvegen barnehage – rapport fra tilsyn 2014
- Oppfølging av mottatt bekymringsmelding – eksempel
- Rapport Rogaland Revisjon IKS – forvaltningsrevisjon av barnehager, Sola kommune 2015
- Intern prosedyre for godkjenning av barnehager og familiebarnehager i Sola kommune
- Godkjenning av barnehage etter lov om barnehager – Tjodmarka barnehage 2012 og 2014
- Godkjenning av lokaler – The Childrens House barnehage – 2013
- Godkjenning av Solahagen barnehage etter lov om barnehager - 2010