



FYLKESMANNEN  
I ROGALAND

# TILSYNSRAPPORT

Kommunen som barnehagemynde, jf. barnehagelova § 8

- Kommunen si godkjenning av barnehagar, jf. barnehagelova § 10
- Kommunen sitt tilsyn med barnehagane, jf. barnehagelova § 16.

## Sauda kommune

Stavanger 21. november 2016  
2016/7550

## **Innhald**

1 Innleiing .....	3
2 Om tilsynet med Sauda kommune .....	3
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemynde .....	3
2.2 Tema for tilsynet .....	3
2.3 Føremålet med tilsynet .....	4
2.4 Om gjennomføringa av tilsynet .....	4
3. Kommunen sin bruk av rettleiing og tilsyn med barnehagane .....	4
3.1 Rettslege krav .....	4
3.2 Fylkesmannen sine undersøkingar og vurderingar .....	5
3.3 Fylkesmannen sin konklusjon.....	10
4. Kommunen si godkjenning av barnehagar .....	10
4.1 Rettslege krav .....	10
4.2 Fylkesmannen sine undersøkingar og vurderingar .....	10
4.3 Fylkesmannen sin konklusjon.....	13
5. Avslutning av tilsyn.....	14

## **1 Innleiing**

Fylkesmannen har i perioden frå 15. juni 2016 til dags dato gjennomført tilsyn med kommunen som barnehagemynde i Sauda kommune.

Førebels tilsynsrapport blei sendt kommunen 17. oktober 2016. Kommunen har rett til å kommentere rapporten, jf. forvaltningslova § 16, og Sauda kommune hadde frist til 4. november for slik kommentar. Sluttmøtet var avtalt til 19. oktober, men er på grunn av sjukdom flytta til 24. november.

Sauda kommune har ikkje gitt kommentarar til førebels tilsynsrapport, men har sendt inn ny dokumentasjon som viser ny praksis ved stadlege tilsyn i dei fire barnehagane, gjennomført frå 27. – 30. september. Kommunen har også sendt ny rutine for godkjenning av barnehagar i kommunen.

Den nye dokumentasjonen har ført til at Fylkesmannen ikkje opprettheld varselet om pålegg om retting etter § 10 i barnehagelova. Tilsynet blir såleis avslutta med denne rapporten.

## **2 Om tilsynet med Sauda kommune**

### **2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemynde**

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemynde, jf. barnehagelova § 9 andre ledd. Fylkesmannen sitt tilsyn med kommunen som barnehagemynde er tilsyn med det lovpålagde, jf. kommunelova § 60 b.

Fylkesmannen sitt tilsyn med kommunen som barnehagemynde er utøving av mynde og skjer i samsvar med reglane for dette i forvaltningsretten. Tilsynet skal vere prega av openheit og likebehandling, og det skal kunne etterprøvast og vere effektivt.

I dei tilfella der Fylkesmannen konkluderer med at eit rettsleg krav ikkje er oppfylt, blir dette sett på som brot på regelverket, uavhengig av om det er barnehagelova eller forskrifter fastsette i medhald av lova som er brotne.

### **2.2 Tema for tilsynet**

Det er gjennomført tilsyn med Sauda kommune med hovudtemaet kommunen som barnehagemynde, jf. barnehagelova § 8 første ledd, og områda:

- kommunen sitt tilsyn med barnehagane, jf. barnehagelova § 16
- kommunen si godkjenning av barnehagar, jf. barnehagelova § 10.

Kommunen er lokal barnehagemynde og skal gi rettleiing og sjå til at barnehagane blir drivne etter gjeldande regelverk. Dette følgjer av barnehagelova § 8. Kommunen skal ved hjelp av virkemidla godkjenning, rettleiing og tilsyn sjå til at drifta er i samsvar med barnehagelova. I dette tilsynet er det kommunen si handtering av rolla som barnehagemynde og bruk av virkemidla som er vurdert.

Kommunen vil vere adressat for eventuelle pålegg om retting i samsvar med barnehagelova § 9 andre ledd, jf. kommunelova kap. 10 A.

### **2.3 Føremålet med tilsynet**

Føremålet med tilsynet er å setje søkjelys på kommunen sitt overordna ansvar for å sikre at kommunen som barnehagemyndede ivaretar reglar og plikter som er fastsette i regelverket.

Gjennom denne kontrollen skal eventuell praksis i strid med lov og regelverk avdekkast. Pålegg om endring skal føre til at slike forhold blir retta opp.

At kommunen tar ansvar for plikter som er fastsette i regelverket, er med på å sikre at barnehagane blir drivne etter lova. Dette gjeld også lovkrav knytte til kvaliteten i barnehagetilbodet.

### **2.4 Om gjennomføringa av tilsynet**

Tilsyn med Sauda kommune blei opna gjennom brev 15. juni 2016. Med heimel i kommunelova § 60 c blei kommunen pålagd å leggje fram dokumentasjon for Fylkesmannen.

Fylkesmannen sine vurderingar og konklusjonar er baserte på skriftleg dokumentasjon og opplysningar frå intervju.

Oversyn over dokument som inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet, ligg ved denne rapporten.

Fylkesmannen gjennomførte opningsmøte og intervju den 8. september. Rådmann, kommunalsjef oppvekst og kultur og fire styrarar blei intervjuet.

## **3. Kommunen sin bruk av rettleiing og tilsyn med barnehagane**

### **3.1 Rettslege krav**

Det følgjer av barnehagelova § 8 første ledd at kommunen som barnehagemyndede skal rettleie og sjå til at barnehagane driv i samsvar med gjeldande regelverk. Barnehagelova § 16 gir barnehagemyndenden heimel til å føre tilsyn med barnehagane.

For at kommunen som barnehagemyndede skal kunne utøve oppgåva si, er det ein føresetnad at kommunen har nok informasjon og kunnskap om barnehagane. Denne kunnskapen må gi grunnlag for å vurdere behovet for rettleiing og tilsyn, og desse virkemidla må sjåast i samanheng.

Barnehagemyndenden må gjennomføre rettleiing og tilsyn med barnehagane som svarar til behovet. Dette stiller igjen krav til at kommunen som barnehagemyndede må ha nok og eigna informasjon om barnehagane til å vurdere behovet for rettleiing og tilsyn. Vidare må barnehagemyndenden ha eit overordna kjennskap til barnehageeigar sine plikter i barnehagelova med forskrifter.

Barnehagemyndenden skal sjå til at barnehagane blir drivne etter gjeldande regelverk. Dette føreset at rettleiing og tilsyn er baserte på rett forståing av krava i barnehagelova.

Tilsyn med barnehagane etter barnehagelova er utøving av offentlig mynde og må følgje forvaltningslova sine krav til saksbehandling, jf. forvaltningslova § 16 og kapittel V. Dette inneber at krava til enkeltvedtak må følgjast, mellom anna krav til skriftleg vedtak, grunngiving og klagerett.

### **3.2 Fylkesmannen sine undersøkingar og vurderingar**

Barnehagelova § 8 første ledd stadfestar plikta til å gi rettleiing og er ein overordna regel som plasserer ansvaret kommunen har som barnehagemynde. Fylkesmannen vurderer her kommunen si handtering av denne rolla.

Sauda kommune har fire barnehagar, tre kommunale og ein privat. Barnehagane er organiserte under kommunalsjef for oppvekst og kultur. Kommunalsjefen er ein av fire kommunalsjefar som inngår i rådmannen si leiargruppe.

Kommunalsjefen er næraste overordna til styrarane i dei kommunale barnehagane.

Etter kommunelova § 6 er det kommunestyret som har heimel til å fatte vedtak. Denne mynden kan delegerast vidare til administrasjonssjefen/rådmannen, som eventuelt kan delegere vidare til sine underordna. For at kommunen som barnehagemynde skal kunne fatte gyldige vedtak om godkjenning av barnehagar og gyldige vedtak om pålegg om retting i tilsyn, må det ligge føre gyldig delegering frå kommunestyret.

I delegeringsreglementet for Sauda kommune (vedtatt 22. juni 2011, oppdatert 01.07.2013) er rådmannen gitt mynde til å utøve dei oppgåvene som er lagde til kommunen etter barnehagelova. I intervju går det fram at kommunalsjefen munnleg er vidaredelegert mynde på barnehageområdet. Vedtak er som regel underteikna av rådmannen, men både rådmann og kommunalsjef kan signere vedtak. Dette er drøfta og klargjort mellom dei.

Det går fram av intervju at nemninga barnehagemynde i liten grad blir brukt, men at rolla kommunen har som barnehagemynde, er kjend.

#### Innhenting av informasjon og risikovurdering

Barnehagemynden må ha nok og eigna informasjon for å kunne sjå til at barnehageeigar oppfyller sine eigarplikter etter barnehagelova og driv barnehagen etter krava i regelverket. Barnehagemynden har mange kjelder som gir relevant informasjon om barnehagane: årsrapportering i Basil, vedtekter, årsplanar, årsrekneskap, klagesaker, bekymringsmeldingar, oppslag i media, møteverksemd og anna kontakt med barnehagane og barnehageeigarane.

Sauda kommune er ein relativt liten og oversikteleg kommune, der det er jamleg kontakt mellom kommunalsjef og barnehagane gjennom månadlege styrarmøte, telefonkontakt og rapporteringsrutinar. I intervju er det vist til at det særleg er styrarmøta som gir kommunen som barnehagemynde god og jamleg informasjon om korleis barnehagane driv i høve til regelverket. Kommunen har utarbeidd eit årshjul for kontroll og tilsyn med barnehagane, der det går fram kva barnehagane skal rapportere om, tidspunkt og ansvar. Kommunen har også eit elektronisk system, Compilo, som skal samle dokumentasjon og sikre at organisasjonen har oppdaterte lovpålagde prosedyrar. Gjennom dette rapporteringssystemet får

barnehagemynden informasjon om korleis barnehagane (dei kommunale) følgjer prosedyrane. I intervju går det fram at dette systemet ikkje er tatt i bruk fullt ut, at prosedyrane ikkje er à jour, men at det vil bli arbeidd med å oppdatere systemet.

Intervju stadfestar at kommunen som barnehagemynde gjer vurderingar av situasjonen i den enkelte barnehagen og set i verk tiltak der det er påkravd.

Etter Fylkesmannen si vurdering har kommunen som barnehagemynde god informasjon og tilstrekkeleg kunnskap om korleis barnehagane oppfyller pliktene sine etter barnehagelova. Kommunen bruker denne kunnskapen til å vurdere behov for oppfølging, rettleiing og tilsyn med barnehagane.

Ein føresetnad for å kunne foreta risikovurderingar, er at kommunen som barnehagemynde har oversikt over eigarpliktene i barnehagelova og korrekt forståing av lova sine reglar og krav. På bakgrunn av den dokumentasjonen som er lagd fram i tilsynet, er det Fylkesmannen si vurdering at barnehagemynden har oversyn over barnehageeigar sine plikter etter barnehagelova.

#### Informasjon og rettleiing til barnehagane

Rettleiing til barnehagane inneber at barnehagemynden gir informasjon og rettleiing om dei pliktene barnehageeigarane har etter barnehagelova med forskrifter. Rettleiing skal vere frivillig for barnehageeigar.

Kommunen sitt årshjul for kontroll og tilsyn med barnehagane gir barnehageeigarane god informasjon om kva rutinar som gjeld. Kommunen har også utarbeidd fleire planar og oversyn knytte til ansvar og oppgåver for barnehagane:

- Årsplan for administrative oppgåver i barnehagane i Sauda kommune
- Oppfølging av barnehagelova
- Oversyn over aktuelle styringsdokument og ansvarsfordeling
- Oppfølging av rammeplanen, tema, sjekkpunkt, ansvarleg, utført

I dokumentasjonen frå kommunen er det kopi av saklister for styrarmøta og referat. Her går det fram at ulike saker er løfta fram og drøfta, både av pedagogisk og organisatorisk art. Gjennom intervju går det også fram at styrarane i stor grad gir råd og rettleiing til kvarandre. Kommunen har ikkje tilsette med barnehagefagleg kompetanse i administrasjonen. Det er derfor vist til at kommunalsjef og styrarane støttar seg til kvarandre og er i dialog for å sikre at rett rettleiing blir gitt.

Etter Fylkesmannen si vurdering gir kommunen oppfølging og rettleiing til barnehagane i tråd med kjennskapen til barnehagane og etter vurderingar av barnehagane sine behov. Vidare er det, etter den informasjonen vi har mottatt i tilsynet, vår vurdering at rettleiinga som blir gitt, er basert på korrekt forståing av barnehagelova, jf. § 8 i barnehagelova.

## Tilsyn med barnehagane

Sauda kommune har lagt fram desse dokumenta i samband med tilsyn av barnehagane:

- Plan for kontroll og tilsyn med barnehagane i Sauda kommune, med:
  - Informasjon om tilsyn med barnehagar
  - Skjema for innhenting av informasjon frå barnehagane i samband med tilsyn.
- Eigars/styrars eigenvurdering av barnehagen (vedlegg til årsmelding fom 2016)
- Varsel om tilsyn i Brakamoen barnehage 23.08.2016.
- Eksempel på varsel om umelt tilsyn med alle barnehagar – bruk av tildelte midlar til barn med nedsett funksjonsevne (frå 2015)
- Rapportar frå tilsyn i Leabøen, Rustå og Brakamoen barnehage i 2015
- Varsel om tilsyn med barnehagane i mars 2014
- Rapport frå tilsyn i Veslefrikk barnehage 26.03.2014
- Tilbakemelding frå Veslefrikk barnehage 14.11.2014
- Førebelse tilsynsrapportar for gjennomførte tilsyn september 2016

Fylkesmannen har fått kopi av varsel om tilsyn som er sendt til barnehagane i 2014. Her går det fram at tilsynet skal utførast for å kontrollere at barnehagen vert driven i samsvar med barnehagelova, rammeplanen, forskrift om tryggleik på leikeplassen, forskrift om miljøretta helsevern, lov om brannvern og lov om produktkontroll. I varselet er det informert om at rådmannen har utnemnt leiar for Helsesenteret til å ta del i tilsynet saman med barnehagefagleg rådgivar. Av intervjuet går det fram at tilsynet i 2014 blei gjennomført av kommunalsjef oppvekst og kultur saman med ein styrar. Styrar i den private barnehagen deltok i tilsyna med dei kommunale barnehagane, styrar i ein av dei kommunale barnehagane deltok i tilsynet med den private barnehagen.

Vi har fått kopi av rapport frå tilsynet i Veslefrikk barnehage 26. mars 2014. Her går det fram at tilsynet hadde fokus på to område: korleis barnehagen ivaretar barn med enkeltvedtak (om enkeltvedtak og individuell opplæringsplan er i samsvar med sakkyndig utredning frå PPT) og generell tryggleik og drift i barnehagen. Det er ikkje avdekt avvik eller gitt merknader knytte til det første området. Under det andre området blei det avdekt tre avvik og gitt fire merknader, desse er knytte til tryggleik og drift i barnehagen. Rapporten er levert av kommunalsjef oppvekst og kultur og den styraren som deltok. Det blei gitt ein frist på 3 månader for å utbetre forholda. Barnehagen gav skriftleg tilbakemelding om korleis avvika og merknadene blei følgde opp.

Fylkesmannen vil påpeike at tilsynet i 2014 går ut over tilsyn etter eigarpliktene i barnehagelova. Kommunen som barnehagemynde har berre mynde til å sjå til at regelverk etter barnehagelova blir følgt, ikkje etter anna regelverk. Av dokumentasjonen går det fram at tilsette med kompetanse og mynde etter anna lovverk, ikkje deltok i tilsynet.

Tilsynet med tre av barnehagane i 2015 hadde som mål å vurdere om tildelte midlar til barn med nedsett funksjonsevne blei brukte etter føresetnadene. Tilsynet blei gjennomført av kommunalsjefen og spesialpedagog frå PPT. Det blei gjennomført intervju med styrarar,

pedagogar og avdelingsleiarar. Det er utarbeidd skriftlege rapportar etter tilsyna med grunngeving og konklusjonar. Det blei gitt merknad til ein av barnehagane om at barnehagen må «spissa» bruken av midla mot dei barna det er søkt midlar til. I den private barnehagen blei det avdekt at barnehagen ikkje har system ved søknad om midlar til barn med nedsett funksjonsevne, og at tildelte midlar i 2014/2015 ikkje blei nytta i samsvar med søknaden. Barnehagen har gitt tilbakemelding om at dei ikkje er samde i dei avdekte avvika. Dei meiner at dei har rutinar for korleis dei arbeider med barna, men viser til at dei ikkje har fått skriftleg tildeling av midla som svar på søknaden. Dei har derfor ikkje sett i verk tiltak (ekstrahjelp) eller søkt om refusjon/ressursar. Kommunen som tilsynsmynde har vurdert tilbakemeldinga frå barnehagen og har konkludert med at den ikkje vil endre på konklusjon eller avvik. Forholda i barnehagen vil bli retta opp ved nytt barnehageår.

Fylkesmannen har tidlegare i år hatt kontakt med Sauda kommune med råd og rettleiing om tilsynet i 2015. Etter vår vurdering er dette tilsynet ikkje eit tilsyn med eigarpliktene i barnehagelova, men kontroll med om barnehagane har nytta tildelte midlar etter føresetnadene. Kommunen har ikkje varsla tilsynet med heimel i barnehagelova. Vi har informert om at kommunen sjølv sagt kan ha kontrollrutinar for å sikre at tildelte midlar blir nytta som føreset, men må nytte andre måtar enn tilsyn dersom kontrollområdet ikkje har heimel i barnehagelova. Vår vurdering er at kommunen no har ei korrekt forståing av skiljet mellom slike kontrollar og tilsyn etter barnehagelova.

Vi ser av tilsyna frå 2014 og 2015 at kommunen har utarbeidd skriftlege rapportar med grunngeving og konklusjonar med avvik og merknader. Men det er ikkje opplyst om kvar avvika er heimla, og rapportane er ikkje gitt som enkeltvedtak med informasjon om klagerett, innsynsrett til dokumentasjon og høve til å be om utsett iverksetting. Barnehagen er gitt ein frist for å gi tilbakemelding om korleis forholdet er retta, og det går fram av dokumentasjonen at dette blir gjort. Det går ikkje fram korleis barnehagemyndene avsluttar tilsyna.

I intervju går det fram at tilsyna frå 2014 og 2015 ikkje gir eit korrekt bilde av korleis kommunen vil gjennomføre tilsyn i år. Det er vist til at planen for kontroll og tilsyn er ny, og at delar av tilsynet skjer kontinuerleg på bakgrunn av skriftlege meldingar og rapporteringar. Etter planen skal det gjennomførast eit meldt tilsyn med barnehagane anna kvart år, og det er vist til at temaet skal ha fokus på pedagogisk innhald i barnehagen.

Sauda kommune har gjennomført stadlege tilsyn med dei fire barnehagane etter at Fylkesmannen hadde opningsmøte og intervju i kommunen. Vi har fått kopi av varsel om tilsyn i Brakamoen barnehage, og vi har forstått det slik at dei andre barnehagane også har fått same varselet. I varselet er tema for tilsynet oppgitt: barnehagelova § 2 om barnehagen sitt innhald, med fokus på barnehagen sin pedagogiske årsplan med hovudvekt på felles satsingsområde i barnehagane i kommunen. Tilsynet vil også ha fokus på barna sin medverknad. Det er ikkje oppgitt heimel i barnehagelova for barn sin rett til medverknad. Barnehagen er beden om å sende inn årsplan for 2016/17, utfylt spørjeskjema for tilsyn og eventuelle andre dokument som støttar opp om barnehagen sitt arbeid på områda.

Kommunen har inngått eit samarbeid med Tysvær kommune, og barnehagesjefen frå Tysvær deltok i tilsyna saman med kommunalsjefen i Sauda. Dei er i tilsynsrapportane omtala som



tilsynsnemnda. Fylkesmannen har fått kopi av utfylte spørjeskjema frå barnehagane og kopi av førebelse tilsynsrapportar. Det går fram at det i tilsyna er gjennomført intervju med styrar, pedagogisk leiar og fagarbeidar/assistent, og at desse også deltok i eit møte med oppsummering av tilsynet same dag.

Rapportane gir i innleiinga informasjon om at dei førebelse tilsynsrapportane er eit førehandsvarsel etter forvaltningslova § 16. Fylkesmannen vil gjere merksam på at det ikkje er eit krav om å gi førehandsvarsel der det ikkje blir gitt varsel eller vedtak om pålegg om retting av ulovlege forhold. Eit førehandsvarsel etter forvaltningslova § 16 skal givast for at ein part skal få høve til å uttale seg innan ein frist før vedtak skal fattast. Vi vil likevel gi støtte til den praksis som no blir etablert ved at barnehagane får ein førebels rapport, slik at eventuelle feil og misforståingar kan rettast opp.

Rapportane har ein gjennomgang av barnehagane sitt arbeid med tilsynsområda i barnehagelova §§ 2 og 3 og tilsynsnemnda sine vurderingar og konklusjonar. Det er ikkje avdekte avvik eller varsla vedtak om pålegg i dei førebelse tilsynsrapportane. Rapportane konkluderer med at barnehagane sitt arbeid med innhald med hovudvekt på utarbeiding av pedagogisk årsplan og barnehagane sitt arbeid med barna si medverking, ikkje er i strid med lova. Ingen av barnehagane har fått merknader til det utfylte tilsynsskjemaet.

Etter vår vurdering gir rapportane ei god vurdering av barnehagane sitt arbeid opp mot tilsynstema, og med det ei god skriftleg tilbakemelding til barnehageeigar. Dette er i samsvar med barnehagelova §§ 8 og 16 og dei ulovfesta prinsippa om forsvarleg saksbehandling og god forvaltningsskikk. Vi viser til rettleingsmateriellet frå Utdanningsdirektoratet punkt 4.4 og 4.5. Her er det vist til at barnehagemynden må vurdere og konkludere med om praksis er i tråd med regelverket eller ikkje når det gjeld tema for tilsyn, og vurdere barnehagen sin praksis opp mot dei aktuelle krava i barnehagelova. Det går vidare fram at barnehagemynden må formidle sine vurderingar og konklusjonar skriftleg til barnehageeigaren, dette gjeld også der det ikkje er avdekka brot på regelverk.

Tilsynsrapportane avsluttar med tilsynsnemnda sine forslag til forbetringar, og barnehagane er bedne om å gi ei kort tilbakemelding innan 15.12.2016 om korleis dei vil arbeide med forslaga til forbetringar. I kontakt med kommunen har vi fått opplyst at tilsynsnemnda vil ha slutt møte med kvar barnehage og utarbeide endeleg rapport etter at desse er gjennomførte.

Vi gjer merksam på at det ikkje er ei plikt for barnehagane til å gi tilbakemelding til kommunen om korleis dei vil arbeide med forslaga til forbetringar så lenge dette ikkje gjeld tilbakemelding om retting av pålegg. Det er ikkje avdekka brot på regelverket, og rettleing og vidare samarbeid mellom barnehagemynde og barnehageeigar på forbetringssområda er såleis frivillig for barnehageeigar.

Etter Fylkesmannen si vurdering er Sauda kommune sine gjennomførte tilsyn i 2016 kontroll med om barnehageeigar oppfyller dei utvalde eigarpliktene i barnehagelova med forskrifter og i samsvar med gjeldande regelverk. Tilsyna er ikkje avslutta. I kontakt med kommunen har vi forstått at tilsyna vil bli avslutta med dei endelege rapportane.

Med den tilbakemeldinga som er gitt i denne rapporten om tilsyna i 2014 og 2015, og på bakgrunn av den kontakten og rettleiinga vi har hatt med kommunen, er det vår vurdering at Sauda kommune er kjend med kva krav som gjeld for saksbehandlinga når det blir avdekte brot på regelverk og fatta vedtak med pålegg om retting, vidare kva krav som gjeld for kommunen si oppfølging etter tilsyn.

### **3.3 Fylkesmannen sin konklusjon**

Sauda kommune påser gjennom rettleiing og tilsyn at barnehagane i kommunen driv i samsvar med gjeldande regelverk.

## **4. Kommunen si godkjenning av barnehagar**

### **4.1 Rettslege krav**

Det rettslege utgangspunktet for Fylkesmannen sin kontroll med kommunen si godkjenning av barnehagane er å finne i barnehagelova § 10.

Kommunen som barnehagemynde avgjer søknader om godkjenning av barnehagar. Kommunen skal gi si godkjenning etter ei vurdering av om barnehagen er eigna etter barnehagelova sine reglar om føremål og innhald.

Reglane medfører ei rekke krav til vurderingar frå kommunen si side før vedtak om godkjenning kan fattast. Krava er å finne i barnehagelova §§ 1 og 2, jf. rammeplan og forskrifter til barnehagelova, i tillegg til merknadar knytte til § 10. Alle barnehagar skal vere godkjende før drifta kan settast i gang, jf. § 6 andre ledd i barnehagelova.

I tillegg til dei krava som følgjer av barnehagelova, gir forvaltningslova og ulovfesta forvaltningsprinsipp krav til saksbehandlinga. Mellom anna må saksbehandlinga føre til lik behandling mellom private og kommunale barnehagar.

Vilkår stilte av anna mynde skal vere klarlagde før barnehagemynden kan gi endeleg godkjenning. Dette inneber at uttale frå lokale faginstansar som plan- og bygningsetat, branntilsyn, helsemynde, osv., skal ligge føre før vedtak om godkjenning etter barnehagelova kan fattast.

Kommunen si avgjerd om godkjenning av barnehagar krev enkeltvedtak etter reglane i forvaltningslova. Det er mellom anna krav til skriftleg vedtak, opplysningar om retten til å klage, forsvarleg saksutgreiing og grunngjeving.

### **4.2 Fylkesmannen sine undersøkingar og vurderingar**

Fylkesmannen sitt tilsyn på dette området har tatt utgangspunkt i innsend rutine for godkjenning av barnehagar og dokumentasjon frå dei siste godkjenningane kommunen har gitt.

Kommunen har utarbeidd ein *Rutine for godkjenning av barnehagar i Sauda kommune (Januar 2015)*. Her går det fram at delegasjonsreglementet i Sauda kommune har gitt rådmannen ved kommunalsjef mynde til å godkjenne barnehagar i kommunen. Rutinen gir

informasjon om prosedyrar og reglar som gjeld ved søknad om etablering og godkjenning av barnehage, kva rolle kommunen har som barnehagemynde og kva andre mynde som er aktuelle i samband med søknad og godkjenning av barnehagar. Det går fram at kommunen skal gi ei konkret vurdering av om barnehagen er eigna i medhald til krava stilte i §§ 1 og 2 i barnehagelova om føremål og pedagogisk innhald. Det er vidare vist til kva vurderingar kommunen som barnehagemynde skal gjere etter barnehagelova: vurdere lokale og uteområde, arealutnytting/leike- og opphaldsareal, bemanningsplan, vedtekter, politiattest, eventuelt sette vilkår for godkjenning og gir informasjon om godkjenning av familiebarnehagar og opne barnehagar. Det er også informasjon om kva kontakt og rettleiing kommunen kan gi, kva søknaden om godkjenning må innehalde, kva vedtaket om godkjenning skal innehalde og opplysningar om høve til å klage.

Til kommunen sin rutine er det utarbeidd ei sjekklister som viser dei ulike fasane i godkjenningsarbeidet. Lista er delt inn i rettleiingsfasen, utredningsfasen og godkjenningsfasen, og gir oversyn over ulike tiltak i prosessen og kva reglar i barnehagelova som set krav til kommunen sine oppgåver og vurderingar.

Sjekklister inneheld ein eigen prosedyre for godkjenning av barnehagar der Sauda kommune er eigar. Prosedyren inneheld dei same fasane, men omhandlar andre tiltak. Vi forstår denne prosedyren som ei påminning om informasjon og samarbeid med viktige faginstansar, om etablering av styringsgruppe og referansegruppe, og om at kommunen gjer ei avklaring om rolla som eigar og mynde. Det går ikkje fram at det er stilt andre krav etter barnehagelova til eigne barnehagar. Prosessen for godkjenning av barnehagar i Sauda kommune gir, etter Fylkesmannen si vurdering, grunnlag for lik behandling av kommunale og private barnehagar.

Etter Fylkesmannen si vurdering gir rutine god informasjon til søkjarar, og kommunen legg opp til tett samarbeid og rettleiing slik barnehagelova krev av kommunen som barnehage- og godkjenningsmynde i §§ 8 og 10. Rutinane gir etter vår vurdering også eit bilete av at kommunen har oversikt over kva ansvar den har ved godkjenning av barnehagar og kva reglar som gjeld. Vi vil likevel peike på følgjande som er omtalt i rutinane:

*Bemanningsplan* – rutine krev ein bemanningsplan som mellom anna skal innehalde dei tilsette sitt namn, tilsettingsdato og om politiattest er levert. Fylkesmannen vil presisere at dette ikkje er eit krav i barnehagelova. Bemanningsplanen skal vise om bemanninga er tilstrekkeleg når det gjeld pedagogisk bemanning og tilstrekkeleg/forsvarleg når det gjeld talet på barn og barna sin alder. Det barnehagen sin eigar som er ansvarleg for at personale leverer politiattest. Vedtak om godkjenning av barnehagar kan fattast før det er tilsett personale.

*Stega mot godkjenningsvedtak* – det er i rutinen informert om at det ikkje vil bli gitt vedtak om godkjenning før alle involverte partar i godkjenninga har gitt sitt fråsegn og før alle pålegg gitt i medhald av anna regelverk, er retta og eventuelle avvik er lukka. Fylkesmannen vil presisere at barnehagelova krev at godkjenningsmynden må vere kjend med kva vilkår anna mynde har stilt før godkjenning kan givast, det er ikkje eit krav om at alle vilkåra må vere innfridde. Vedtak om godkjenning kan fattast under føresetnad av at eventuelle vilkår frå

anna mynde er innfridde før barnehagen blir opna, eller innan den fristen anna mynde har sett.

Vidare er det i punktet *Stega mot godkjenningsvedtak* opplyst om at det skal gå fram av vedtaket kva aldersgruppe barnehagen skal godkjennast for. Fylkesmannen gjer merksam på at kommunen som barnehagemynden kan sette vilkår for drifta i medhald av barnehagelova § 10 andre ledd når det gjeld talet på barn, barna sin alder og opphaldstid. Det er berre når det er sett vilkår om barna sin alder at dette må takast med i godkjenningsvedtaket.

Barnehagelova § 10 set krav om at barnehagar skal godkjennast ved etablering, og også ved påbygg eller endringar i arealbruk. Dette er ikkje omtalt i Sauda kommune sin rutine, men det går fram av dei innsende godkjenningsvedtaka at kommunen har ein praksis i samsvar med desse krava.

I dokumentasjonen frå Sauda kommune er det kopi av vedtak om godkjenning etter barnehagelova for desse barnehagane:

- Godkjenning av Veslefrikk barnehage 06.09.2016
- Ny godkjenning av Leabøen barnehage 25.02.2014
- Svar på søknad om utvida leik- og opphaldsareal Brakamoen barnehage 09.12.2013

Vedtaket om godkjenning av Brakamoen barnehage frå 2013 gjeld utviding av leike- og opphaldsarealet i samband med endra bygningsmasse og omdisponering av rom. I saka er det gjort greie for endringane og dei vurderingane barnehagemynden gjer. Vedtaket fastset det nye leike- og opphaldsarealet. I vedtaket er det sett eit vilkår om at barnehagen må få godkjenning etter forskrifta om miljøretta helsevern innan ein gitt frist. Kommunen ber om tilbakemelding frå barnehagen om dette. Det går ikkje fram av saka når det utvida arealet er tatt i bruk.

Godkjenninga av Leabøen barnehage frå 2014 gjeld ny godkjenning etter ombygging/utviding. Søknaden er underteikna av styrar, og er datert same dato som vedtaket om godkjenning er fatta. Saka gjer greie for utvidinga, og gir ei vurdering av at dei nye lokala er eigna for barnehagedrift etter krava i barnehagelova § 10. Det er vist til at barnehagen er godkjent av helsemynde, brannvesenet og arbeidstilsynet. Vedtaket fastset det nye leike- og opphaldsarealet. Det går ikkje fram av dokumentasjonen når det utvida arealet er tatt i bruk.

Godkjenninga av «nye» Veslefrikk barnehage gjeld godkjenning av nytt bygg som blei tatt i bruk 1. august 2016. Søknaden om godkjenning frå styrar er underteikna 01.09.2016, vedtaket om godkjenning er frå 06.09.2016. Vedtaket viser til §§ 6 og 10 i barnehagelova, og fastset leike- og opphaldsarealet. Utgreiinga omtalar mellom anna fakta om lokala, uteområde, bemanninga og tilhøva for barna når det gjeld omsynet til barna sin alder, funksjonsnivå, behovet for kroppsleg utfordring, leik, læring og omsorg. Det er vist til §§ 1 og 2 i barnehagelova. Det er sett vilkår ved godkjenninga som gjeld tidsfristar for styrar om å gi melding når alle tilsette har levert politiattest, når ferdigattest frå arbeidstilsynet er på plass og når barnehagen er godkjent etter forskrifta om miljøretta helsevern.

Saksutgreiingane til godkjenningsvedtaka frå Sauda kommune gir oversyn/gjennomgang av faktiske forhold og ei vurdering av om barnehagane er eigna etter §§ 1 og 2 i barnehagelova. Utgreiingane inneheld omtale av inne- og uteområde og om det er utforma slik at det fremjar barn sine behov for kroppsleg aktivitet. Det er opplyst om det rettslege grunnlaget for vedtaket, høve til å klage og kommunen sine vurderingar og konklusjonar. Etter Fylkesmannen si vurdering er saksutgreiing og vedtak i samsvar med dei krava som er sette i barnehagelova og forvaltningslova. Vår vurdering er at kommunen gjer dei undersøkingane og vurderingane av drifta, lokala og uteområdet som regelverket krev. Vi viser her særleg til godkjenninga av Veslefrikk barnehage frå 2016.

Kommunen skal innhente nødvendige godkjenningar eller fråsegner frå andre faginstansar før barnehagen kan opne. Dokumentasjon og intervju stadfestar at Sauda kommune i løpet av godkjenningsprosessen har tett kontakt med dei andre faginstansane og kontrollerer at vilkår sette av desse, er klarlagde. Men intervju viser at kommunen i arbeidet med å godkjenne barnehagar, ventar til krav frå anna mynde er innfridde. Vi viser til godkjenninga av Veslefrikk barnehage datert 06.09.2016, som er gitt etter opninga i august 2016. Denne praksisen er ikkje i tråd med regelverket. Kommunen må etablere ein praksis som sikrar at vedtak om godkjenningar etter barnehagelova blir gitt før barnehagar opnar. Uttale og eventuelle vilkår stilte av anna mynde skal vere klarlagde før godkjenning kan givast av barnehagemynden, men det er ikkje eit krav at alle vilkåra må vere oppfylte av barnehageeigar.

Fylkesmannen har etter førebels rapport mottatt justert rutine for godkjenning av barnehagar i kommunen. I rutinane er det no presisert at barnehagar **skal** godkjennast av kommunen **før** oppstart. Vidare er det føreteke endringar og presiseringar under punktet om *Bemanningsplan* og om tidspunkt for vedtak og vilkår stilt av anna mynde under punktet om *Stega mot godkjenningsvedtak*.

Etter vår vurdering er rutinane no i tråd med dei reglane som gjeld for godkjenning av barnehagar. Sauda kommune har ikkje dokumentert ny praksis. Vår vurdering er likevel at Sauda kommune no har ei lovforståing i samsvar med krava i regelverket slik at praksis vidare vil vere etter desse.

#### **4.3 Fylkesmannen sin konklusjon**

Sauda kommune sin praksis ved godkjenning av barnehagar er, etter dei endringane som er gjorde, ikkje i strid med barnehagelova § 10.

## **5. Avslutning av tilsyn**

Varsel om pålegg om retting av brot på regelverk avdekte under tilsynet blir ikkje oppretthalde av Fylkesmannen. Kommunen har sendt dokumentasjon som sannsynleggjer at brot på regelverket er retta.

Tilsynet blir med dette avslutta.

Stavanger 21. november 2016

Liv Svendal  
tilsynsleiar/seniorrådgivar

Jorunn Helland  
rådgivar