

TILSYNSRAPPORT

Godkjenning av barnehage

Randaberg kommune

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	3
1.1	Kort om kommunen	3
1.2	Om gjennomføringen av tilsynet	3
1.3	Om tilsynsrapporten.....	3
2	Kommunens saksbehandling ved godkjenning av barnehager	4
2.1	Rettslige krav	4
2.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	5
3	Frist for retting av regelverksbrudd.....	8

1 Innledning

Vi fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 9 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 10 A.

I tilsyn kontrollerer vi om barnehagemyndigheten oppfyller barnehageloven med forskrifter.

Dersom barnehagemyndigheten ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting etter at kommunen har fått en frist for å rette.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven.

1.1 Kort om kommunen

Randaberg kommune har 6 kommunale og 4 private barnehager.

Fylkesmannens siste tilsyn med barnehagemyndigheten i Randaberg kommune ble gjennomført i 2013. Tema for tilsynet var da kommunens plikt til å føre tilsyn med kommunale og private barnehager og krav til pedagogisk bemanning og øvrig bemanning i barnehager. Det ble ikke gitt noen pålegg om retting etter tilsynet.

1.2 Om gjennomføringen av tilsynet

Vi åpnet tilsyn med Randaberg kommune i brev av 03.11.17. Kommunen ble bedt om å levere dokumentasjon til Fylkesmannen. Vi har fått dokumentasjonen for å gjennomføre tilsynet og har vært på befaring i barnehagen.

Godkjenning av barnehager, jf. barnehageloven § 10, er temaet for tilsynet. Vi har begrenset vårt tilsyn til en gjennomgang av kommunens godkjenning av Myrå barnehage (kommunal), med bakgrunn i kommunens rutiner og saksbehandlingen i denne konkrete godkjenningssaken.

Formålet med tilsynet er se til at nye barnehager blir godkjent i tråd med bhgl. § 10 og de føringer som er gitt av Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet. Reglene skal bidra til å sikre gode rammer for barnas barnehagetilbud.

Vi har ikke sett på hvordan kommunen oppfyller andre krav i regelverket.

Fylkesmannen sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen 07.03.18. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Randaberg kommune har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen.

Det kan se ut til at kommunen har misforstått noe av prosessen i tilsynet. Det er vanligvis ikke slik at Fylkesmannen vedtar eventuelle pålegg om retting etter utløpet av fristen som er satt i foreløpig rapport. Det er først etter utløpet av fristen i endelig rapport at vi vurderer om det er nødvendig å fatte enkeltvedtak med pålegg om retting. I første omgang påpeker vi de brudd på regelverket vi har konkludert med og gir kommunen en frist for oppfølging. Dette har bakgrunn i regler i kommuneloven § 60d andre ledd.

Vi har behandlet de øvrige kommentarene fra kommune under punkt 2.2, i siste avsnitt.

1.3 Om tilsynsrapporten

Våre vurderinger i denne rapporten baserer seg i hovedsak på opplysninger som kommer frem i:

- dokumentasjonen kommunen har sendt inn (se oversikt i vedlegg)
- informasjonen fra våre egne systemer og offentlige registre
- informasjonen på kommunens nettsted
- kommunens uttalelse til foreløpig tilsynsrapport

Tilsynsrapporten inneholder informasjon om hvilke pålegg som er aktuelle å vedta etter at rettesfristen etter kommuneloven § 60 d er utløpt.

Tilsynsrapportene er et offentlig dokument. Vi publiserer våre tilsynsrapporter på vår hjemmeside.

2 Kommunens saksbehandling ved godkjenning av barnehager

2.1 Rettslige krav

Det rettslige utgangspunktet for Fylkesmannens kontroll med kommunens godkjenning av barnehagene finnes 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 merknader til bhgl. § 10 og relaterer seg blant annet til krav i barnehageloven §§ 1 og 2, jf. forskrift om rammeplan og krav til bemanning i bhgl. §§ 17 flg.

Barnehagens arealer skal være egnet for barnehagedrift. Det vil si at barnehagens fysiske omgivelser må ha kvaliteter som stimulerer motorisk utvikling gjennom lek og fysisk utfoldelse, og som samtidig er trygge for barn i ulike aldersgrupper. Uteområdene må derfor være egnet, både i utforming og størrelse, for variert lek og utfoldelse under trygge forhold. Størrelsen på arealene både inne og ute skal vurderes opp mot Kunnskapsdepartementets veiledende norm. Barnehagen skal ha en vedtektsfestet norm for arealutnyttelse.

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.

Alle barnehager skal være godkjent før driften settes i gang, jf. § 6 annet ledd i barnehageloven.

2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Vår vurdering av kommunens praksis tar utgangspunkt i tilsendt dokumentasjon. I dokumentasjonen inngår kommunes rutiner for godkjenning av barnehager, kommunens egen redegjørelse og barnehagemyndighetens vedtak om godkjenning av Myrå barnehage med tilhørende søknadspapirer, tegninger og dokumentasjon fra andre etater.

For å opplyse saken har Fylkesmannen også vært i barnehagen på befaring. I tillegg har vi bedt om å få ettersendt rapport fra kommuneoverlegens tilsyn etter Forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager. Vi har også hatt kontakt på telefon med rådgiver fra miljørettet helsevern. I tillegg har vi hentet informasjon i egne arkiver knyttet til saksgangen i sak om arealplanlegging, der Fylkesmannen i utgangspunktet fremmet en innsigelse knyttet til størrelsen på utearealet i barnehagen.

Barnehagemyndighetens svar på søknad om godkjenning av Myrå barnehage er utformet som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, med klagerett til Fylkesmannen. Ved godkjenning av private barnehager er dette et absolutt krav. Når kommunen godkjenner egne kommunale barnehager, stiller ikke forvaltningsloven krav om enkeltvedtak, men Kunnskapsdepartementet har lagt føringer for at alle godkjenninger av barnehager bør skje i denne formen for å sikre forsvarlig utredning av saken, **se til at kommunen følger god forvaltningsskikk med hensyn til å dokumentere sine vurderinger og for å sikre likebehandling av kommunale og private barnehager.**

Barnehagemyndighetens vedtak om godkjenning av Myrå barnehage jf. barnehageloven § 10 dat.05.05.17, viser innledningsvis til de relevante bestemmelsene i barnehageloven. Dette er i tråd med krav til enkeltvedtak i forvaltningsloven. Det vises videre til hvilke saksdokumenter som gir grunnlag for vurderingen, slik som tegninger, opplysninger om barnehagens areal, planlagt bemanning og barn og årsplan for barnehagen.

Lovgivers merknader til barnehageloven § 10 krever at barnehagemyndigheten gjør vurderinger av hvorvidt barnehagens fysiske rammer, det vil si lokaler og uteområder, er egnet for barnehagedrift, jf. barnehageloven §§ 1 og 2 om barnehagens formål og innhold. Barnehagen skal blant annet gi barn mulighet for lek, livsutfoldelse og meningsfylte opplevelser og aktiviteter i trygge og samtidig utfordrende omgivelser. Dette stiller mange og varierte krav til barnehagens lokaler og uteområde som kommunen må ta stilling til ved sin godkjenning.

Barnehagemyndighetens godkjenningsvedtak gjør konkrete vurderinger av Myrå barnehages lokaler, og dels også av uteområdet. Kommunen har gitt beskrivelser av de enkelte rom, deres funksjon og hvordan barnehagemyndigheten vurderer lysforhold, muligheter for lek og aktivitet, stell, lagring, plass til vogner/ soveplass osv. Det blir vist til Kunnskapsdepartementets veiledende arealnorm for barnehager, og barnehagemyndigheten fastsetter deretter et godkjent leke- og oppholdsareal, slik som forutsatt i departementets føringer til bhgl. § 10. Det er gjort noe fratrukk fra det areal som fremgår av søknad, ut fra bl.a. trafikkareal. Kommunen fastsetter leke- og

oppholdsarealet til 722 kvm, og vedtaket stadfester at dette arealet er styrende for hvor mange barn som kan oppholde seg i barnehagen samtidig. Det er ikke satt vilkår for godkjenningen.

Når det gjelder kommunens vurdering av utearealet, heter det i vedtaket om godkjenning at *Uteområde er i det minste laget (ca. 3 mål), men er innenfor anbefalingen og området har en høy utnyttelsesgrad.* Videre vises det bl.a. til at barnehagen bygges med et stort takutstikk på ca. to meter over hele barnehagen og at dette arealet vil inngå i lekearealet, mens det på tegningene fremstår som bebygd areal. Under overskriften Godkjenning av leke- og oppholdsareal for barn heter det at *det er 4,5 ganger så stort uteareal som inne, noe som er mindre enn anbefalt.* For å underbygge at utearealet likevel er tilstrekkelig, viser kommunen til at arealet inne er betydelig større enn nødvendig per barn, slik at det totale arealet er tilstrekkelig. Det er i tillegg vektlagt i vurderingen at det finnes tilgjengelig friområde like ved barnehagen.

Fylkesmannen fremmet som nevnt en innsigelse i perioden med planlegging av barnehagen (2015). I forbindelse med innsigelsen mottok Fylkesmannen noen nye dokumenter før det ble gjennomført møte med kommunen. Blant annet viste kommunen til planer i forhold til barnegrupper/ avdelinger, sammensetning av små og store barn og totalt antall barn. Dette skulle underbygge at arealet var stort nok. Vi oppfatter det slik at Fylkesmannens innsigelse ble trukket på bakgrunn av blant annet disse opplysningene.

Kunnskapsdepartementets veiledende norm for barns lekeareal inne er 4 kvm. netto per barn over tre år og om lag 1/3 mer per barn under tre år. Videre har departementet gitt føringer for at utearealet i barnehagen bør være om lag seks ganger så stort som leke- og oppholdsarealet inne. Vi ser av vedtekter for kommunale barnehager i Randaberg kommune at barnehagens leke- og oppholdsareal skal følge veiledende norm.

Dersom vi tar utgangspunkt i godkjent leke- og oppholdsareal på 722 kvm, bør dermed utearealet i barnehagen være om lag 4 322 kvm. Kommunens vedtak om godkjenning oppgir ikke et eksakt mål for utearealet, men arealet er som nevnt oppgitt å være ca. 3 mål. Det fremgår heller ikke klart om arealet under takutstikket er inkludert her. Av dokumentasjon i plansaken som nevnt ovenfor (brev fra Randaberg kommune til Fylkesmannen dat.22.04.15 og notat), går det frem at arealet er på ca. 2 900 kvm. Vi ser for øvrig at kommuneoverlegen ved sin ferdigbefaring påpekte at det ikke kunne fremlegges et eksakt tall. Dette er også nevnt i tilsynsrapporten av 12.01.18.

I notat fra leder for barnehagetjenesten heter det i forbindelse med beregning av barnehagens uteareal at barnehagen er en 6-avdelings barnehage, der det planlegges for barn i alderen 1-6 år. Videre er det beregnet at en ved 3 avdelinger for store barn kan ha maks. 54 barn og 3 avdelinger for små barn med maks. 40 barn. Dette vil kreve et uteareal på 2 616 kvm. for å være i tråd med normen. **Alternativt 2 avdelinger for store barn med 36 barn og 4 avdelinger for små barn med til sammen 54 barn.** Dette alternativet vil kreve et uteareal på 2 646 kvm. Siste rapportering i BASIL viser ellers at barnehagen per 15.12.17 har 38 barn under tre år og 56 barn over tre år.

Det godkjente innearealet er ifølge kommunens vedtak likevel styrende for hvor mange barn som kan oppholde seg i barnehagen samtidig. Dette innebærer at det innenfor gjeldende godkjenningsvedtak vil være plass til adskillig flere barn enn det antall som går der i dag. Kommunen har ikke tatt konsekvensen av de beregninger som er gjort i notatet i selve vedtaket om godkjenning. I og med at et stort innendørs areal er vektlagt

ved godkjenningen av utearealet skulle kommunen, slik Fylkesmannens ser det, gjort en vurdering av hvilken betydning dette argumentet skal ha. Barnehagemyndigheten skulle m.a.o. satt vilkår for det antall barn barnehagen har plass til. Slik saken fremstår nå er det etter Fylkesmannens vurdering uklart i hvilken grad barnehagen fritt kan ta opp et antall barn beregnet ut fra innearealet på 722 kvm. I så tilfelle vil barnehagen ut fra godkjenningsvedtaket kunne ta inn 180 store barn/ 135 små barn.

Da Fylkesmannen var på befaring i barnehagen, ble det klart at den er bygget med seks avdelinger, der en har rom for 20 barn i hver avdeling hvis en ser på antall garderobeplasser. Dette gjør utnyttelsen fleksibel i forhold til små/ store barn. I tillegg er det et stort fellesareal i midten av bygget som alle avdelingene har god tilgang til. Innearealet er dermed egnet til å ta inn flere barn enn de som går der i dag.

Vedtaket om godkjenning må etter Fylkesmannens vurdering sette konkrete rammer for driften. Vi anser det som vesentlig at ikke bare innearealet på 722 kvm, men også utearealet på ca 3 000 kvm, må være egnet for det antall barn barnehagen kan ta inn. Etter Fylkesmannens vurdering må dette være klart definert i godkjenningen.

Slik Fylkesmannen oppfatter føringene fra Kunnskapsdepartementet når det gjelder vurdering av utearealene, skal arealene som hovedregel vurderes isolert og uavhengig av omkringliggende arealer. Slike hensyn skal etter Fylkesmannens oppfatning bare tillegges marginal betydning. Vi anser det ikke som en holdbar løsning at noen barnegrupper rutinemessig må være ute på tur med bakgrunn i at utearealet egentlig ikke er stort nok for hele barnegruppen. At et stort inneareal vektlegges anser vi derimot som relevant, forutsatt at vedtak om godkjenning faktisk setter begrensninger for det antallet barn som kan tas inn. Eventuelt må kommunen utvide utearealet.

Videre ser vi at utearealet består av svært langstrakte og smale, asfalterte områder der det kan være vanskelig å holde oversikt over små barn. Når kommunen vurderer egnethet, bør det også tas stilling til slike forhold.

I departementets merknader til bhgl. § 10 forutsettes det at barnehagemyndigheten gjør vurderinger av barnehagens planer for pedagogisk bemanning og forsvarlig bemanning for øvrig.

I innledningen til vedtaket er vurderinger knyttet til bemanningsplan nevnt. I vedtaket heter det at *Bemanningen følger kommunes fastsatte bemanning, som er i tråd med lov om barnehagers §§ 17 og 18*. Vi legger ut fra dette til grunn at kommunen har vurdert kravet til bemanning i godkjenningen, men fortrinnsvis bør dette fremgå konkret av godkjenningsvedtaket, slik at en synliggjør hva som er kommunal norm for bemanning på tidspunktet for godkjenning.

For at saken om godkjenning skal anses forsvarlig utredet etter forvaltningsloven § 17, må barnehagemyndigheten ha klarlagt hvilke vilkår andre myndigheter har stilt før godkjenning kan gis.

Saksbehandlingen fra andre myndigheter fremgår ikke av vedtak om godkjenning etter bhgl. § 10, men vi ser at det er rutine for å samordne med miljørettet helsevern i forhold til deres krav om ferdigbefaring før åpning av barnehagen. Det blir også i søknadsskjemaet gitt informasjon om de ulike rollene til plan- og bygningsmyndigheten, helsemyndigheten, brannvesenet og arbeidstilsynet. Krav til lekeplassutstyr er nevnt i vedtak om godkjenning.

Avslutningsvis er det opplyst om klagerett til Fylkesmannen på vedtaket etter bhgl. § 10.

Vi konkluderer etter dette med at Randaberg kommunes vedtak om godkjenning utreder og vurderer de momenter som kreves etter bhgl. § 10 jf. forvaltningsloven, men at det må tas stilling til hvor mange barn barnehagen er egnet for med bakgrunn i en vurdering av utearealet. Godkjent inneareal kan ikke være styrende og gi rammer for driften i denne saken.

Kommunens uttalelse til foreløpig tilsynsrapport

Randaberg kommune hevder i brev dat.11.04.18 at barnehagemyndighetens vedtak om godkjenning er i tråd med regelverket, og at Fylkesmannen har vært upresis i sin konklusjon. Dette begrunnes med at barnehageloven § 10 andre ledd gir barnehagemyndigheten en *mulighet* til å sette vilkår for driften med hensyn til antall barn, barnas alder og oppholdstid.

Fylkesmannen ser at våre formuleringer har vært uklare når det gjelder konklusjonen i foreløpig rapport. Vår konklusjon om brudd på regelverket er ikke begrunnet i at kommunen *må* stille vilkår i.h.t. bhgl. § 10. Regelen om at kommunen kan stille vilkår i vedtaket har primært som formål å verne private søkere mot at kommunen stiller vilkår som ikke står i saklig sammenheng med innholdet i vedtaket. Samtidig er kommunen pliktig til å ta stilling til om barnehagen er egnet til å oppfylle krav i lov/ forskrifter og til å *vurdere* om det i den sammenheng bør settes vilkår. I denne vurderingen er det viktig at kommunale og private barnehager behandles likt, i og med kommunens dobbeltrolle som eier og myndighet.

Fylkesmannens vurdering er at kommunens vedtak er uklart, og at en har unnlatt å ta klart stilling i vedtaket til de innsigelser som er fremmet av både Fylkesmannen og av kommuneoverlegen. Det er uklart om beregningene som barnehagemyndigheten har gjort i eget notat skal ha betydning for barnehagens rammer for drift. Dette vil være avgjørende for senere tilsyn med barnehagen. Fylkesmannen konkluderer derfor med at barnehagemyndigheten *må* ta klart stilling til dette. Vedtaket om godkjenning skal vise at kravene i bhgl. §§ 1 og 2 *faktisk* kan oppfylles, og da *må* rammene for driften være tydelige for at vedtaket skal anses i tråd med bhgl. § 10.

Vi har endret litt på varsel om pålegg om retting som følge av kommunens kommentar til foreløpig rapport.

3 Frist for retting av regelverksbrudd

I kapitlene ovenfor har vi konstatert at Randaberg kommune ikke oppfylder regelverket på alle områder. Vi gir en frist til å rette regelverksbruddene, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er **01.08.18**. Før fristen *må* kommunen sende oss en erklæring om at forholdene er rettet og en redegjørelse for hvordan bruddene er rettet.

Hvis regelverksbruddene ikke er rettet før rettefristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et pålegg om retting er et vedtak som kommunen kan klage på, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av rettefristen:

Godkjenning av barnehager, jf. bhgl. § 10

1. Randaberg kommune må gjøre en konkret vurdering av utearealet og nødvendigheten av eventuelt å sette vilkår i forhold til hvor mange barn barnehagens lokaler og utearealer er egnet for, slik at vedtak om godkjenning blir tydelig og setter klare rammer for driften.

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

Hanne Sørli Ronæss

Mette Sømme

Tilsynsleder

rådgiver

