



Tilsynsrapport - Vedtak

Tokke kommune som barnehagemynde

Arkivnummer: 2019/16374

Innhald

Samandrag.....	3
1 Innleiing	4
2 Om tilsynet med Tokke kommune.....	4
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemynde	4
2.2 Tema for tilsynet	4
2.3 Om gjennomføring av tilsynet.....	4
3 Kommunen som tilsynsmynde.....	5
3.1 Rettslege krav	5
3.2 Fylkesmannen sine undersøkingar.....	6
3.3 Fylkesmannen si vurdering.....	7
3.4 Fylkesmannen sin konklusjon	11
4 Kommunen som godkjenningssmynde	11
4.1 Rettslege krav	11
4.2 Fylkesmannen sine undersøkingar.....	14
4.3 Fylkesmannen si vurdering.....	15
4.4 Fylkesmannen sin konklusjon	16
5 Kommunen si handtering av regelverket om styrar.....	16
5.1 Rettslege krav	16
5.2 Fylkesmannen sine undersøkingar.....	19
5.3 Fylkesmannen sine vurderingar.....	19
5.4 Fylkesmannen sin konklusjon	20
6 Våre reaksjonar.....	21
6.1 Pålegg om retting	21
6.2 Oppfølging av pålegg	22
7 De har rett til å klage.....	Feil! Bokmerke er ikke definert.

Samandrag

Fylkesmannen i Vestfold og Telemark har gjennomført tilsyn med Tokke kommune som barnehagemynde, jf. barnehageloven § 8. Tilsynet har omfatta følgjande tema:

- Kommunen som barnehagemynde, jf. barnehageloven §§ 8 og 16.
- Kommunen som godkjenningssmynde, jf. barnehageloven § 10.
- Barnehagemyndes handsaming av regelverket om styrar, jf. barnehageloven § 17.

Tilsynet er gjennomført ved gjennomgang av dokumentasjon, samt opplysningar gitt i intervju med ulike personar valt ut i forhold til Tokke kommune sin organisering på barnehageområdet og dei nemnde tilsystema. Tilsynet har omfatta undersøking av om Tokke kommune som barnehagemynde driv sin verksemd innanfor gjeldande regelverk.

Avdekka lovbrøt:

- Tokke kommune som barnhagemynde har ikkje i tilstrekkeleg grad innretta sine verkemiddel, rettleiing og tilsyn, slik at dei kan sjå til at den enkelte barnehagen drivast i samsvar med gjeldande regelverk, jf. barnehageloven §§ 8, jf. 16
- Tokke kommune som barnehagemynde har ikkje praksis for godkjenning av barnehagar som er i samsvar med reglane i barnehageloven §§ 6 og 10, jf. § 8.
- Tokke Kommunen som barnehagemynde ser ikkje til at barnehagane etterlever regelverket om styrar, jf. barnehageloven §§ 8, jf. 17.

Kommunen fekk ein førebels tilsynsrapport 17.3.2020 og har innan fristen gitt Fylkesmannen beskjed om at dei ikkje har merknader til rapporten. Vi gjer no vedtak med pålegg om retting. Kommunen har rettefrist til 1.10.2020

1 Innleiing

Fylkesmannen har i perioden januar 2020, og fram til dags dato, gjennomført tilsyn med Tokke kommune som barnehagemynde, jf. barnehageloven § 8.

Vi fører tilsyn med kommunen som barnehagemynde, jf. barnehageloven § 9 første ledd, jf. kommunelova kapittel 30.

I tilsyn kontrollerer vi om barnehagemynda oppfyller barnehagelova med forskrifter.

Dersom barnehagemynda ikkje følgjer regelverket, kan vi påleggje retting.

Våre tilsyn er offentleg myndeutøving, noko som inneber at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglane i forvaltningsloven og offentleglova. I tilsynet behandlar vi personopplysningar. Les meir om vår behandling av personopplysningar på www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/.

2 Om tilsynet med Tokke kommune

2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemynde

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemynde, jf. barnehageloven § 9 første ledd. Tilsynet er eit lovlegheitstilsyn og inneber at vi fører tilsyn med om kommunen oppfyller dei plikter som barnehagemynde etter barnehageloven § 8, kapittel IV, V og VA, jf. barnehageloven § 9 første ledd har og om kommunen sin praksis er i tråd med gjeldande regelverk. Reglane i kommuneloven § 30 gjeld for denne tilsynsverksemda.

2.2 Tema for tilsynet

Tilsynet er gjennomført med Tokke kommune som barnehagemynde, jf. barnehageloven § 8, og har omfatta følgjande tema:

- Kommunen som tilsynsmynde, jf. barnehageloven § 16.
- Kommunen som godkjenningssmynde, jf. barnehageloven § 10.
- Barnehagemyndes handsaming av regelverket om styrar, jf. barnehageloven § 17.

2.3 Om gjennomføring av tilsynet

Kommunen ble i tilsynet pålagt å leggje fram dokumentasjon for Fylkesmannen med heimel i kommuneloven § 30-3. Tokke kommune har i Reflex vurdert eige arbeid knytt til sitt arbeid med å påse regelverksetterleving hos barnehageeigar og godkjenning av barnehagar. Eit eige vurderingsskjema om barnehagemynde sitt arbeid med regelverket om styrar er fylt ut og sendt oss.

Fylkesmannens vurderingar og konklusjonar er basert på skriftleg dokumentasjon og opplysningar frå gjennomførte intervju.

Det blei gjennomført stadleg tilsyn 27. februar 2020, der det blei gjennomført intervju med følgjande personar:

- Pedagogisk leiar Anne Tveito Skjævesland, avd. Lårdal
- Pedagogisk leiar Marta E. Karlsen, avd. Åmdals Verk
- Styrar Andrea Lid Strømme, Høydalsmo barnehage
- Styrar Mona Båtnes, Dalen barnehage
- Pedagogisk rådgjevar Dagny Skjelbreid
- Kommunalsjef Finn Arne Askje

Rådmann John Kleiv måtte melde forfall.

3 Kommunen som tilsynsmynde

3.1 Rettslege krav

Lov om barnehager av 17.06.2005

§ 8 Kommunens ansvar

Kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk.

[...]

§ 16 Tilsyn

Kommunen fører tilsyn etter denne lov.

Kommunen kan gi pålegg om retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold ved godkjente eller godkjenningsspliktige virksomheter. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller hvis forholdet ikke lar seg rette, kan kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten. Kommunens stengingsvedtak skal sendes fylkesmannen til orientering.

I stedet for eller i tillegg til stenging av virksomheten, kan kommunen bruke økonomiske reaksjoner overfor ikke-kommunale barnehager dersom krav etter § 14 a, eller forskrift i medhold av samme bestemmelse, ikke er overholdt.

Vedtak om retting og stenging og vedtak om anvendelse av økonomiske reaksjonsmidler kan påklages til fylkesmannen.

Fylkesmannen sine kommentarar til reglane

Kommunen som barnehagemynde fører tilsyn med barnehagane i kommunen, jf. barnehageloven § 16. Kommunens oppgåve som tilsynsmynde må sjåast i samanheng med kravet i barnehageloven § 8 første ledd, der det går fram at kommunen er lokal barnehagemynde og skal gi rettleiing og sjå til at barnehagane driv i samsvar med gjeldande regelverk. Tilsyn er eit av dei tre verkemidla kommunen har for å sikre at kvaliteten og innhaldet i tilbodet til barna er lovleg og fagleg godt nok.

Barnehageloven § 16 gir ingen bindande reglar for korleis og kor ofte tilsynet skal gjennomførast. Innrettinga av tilsynet må likevel vere slik at kommunen sikrar at barnehagane drivast i samsvar med barnehagelova og tilhøyrande forskrifter. Dette inneber at kommunen som tilsynsmynde jamleg skal sjå til at drifta i den enkelte kommunale eller ikkje-kommunale barnehage er i samsvar med regelverket.

I tillegg til å gjennomføre planlagde tilsyn kan det enkelte gonger vere nødvendig å foreta hendingsbasert tilsyn, for eksempel på bakgrunn av bekymringsmeldingar som er gitt til tilsynsmynde. Dette kan skje ved at foreldre/tilsette har tatt kontakt med kommunen med bekymring for barnehagedrifta. Kommunen som tilsynsmynde må ha eit overordna system for å fange opp og handtere foreldres og andre sine bekymringar knytt til barnehagetilbodet.

Dersom kommunen avdekkar uforsvarlege eller ulovlege forhold, kan kommunen gi pålegg om retting og stenging av barnehagar, jf. § 16 annet ledd. Barnehagemyndes pålegg om retting skal gis i form av eit enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 bokstav b. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak kjem derfor til bruk. Dette gjeld bland anna føresegnene om førehandsvarsel (§ 16), partsinnsyn (§§ 18 og 19), grunngiving (§§ 24 og 25) og klage (kap. VI).

Barnehagemynde må byggja sitt arbeid på rett lovforståing.

3.2 Fylkesmannen sine undersøkingar

Tokke kommune har omlag 2 200 innbyggjarar. Barnehagesektoren omfattar to kommunale barnehagar, kvar av desse har avdelingar som er lokalisert geografisk langt frå hovudhuset.

Innleiingsvis oppsummerast Tokke kommune sin organisering på barnehageområdet slik: Det følgjer av kommunens delegasjonsreglement at kommunestyret har delegert si mynde etter barnehageloven. Oppvekstutvalet godkjenner barnehagar etter barnehageloven § 10. Barnehagemynde elles er delegert til rådmann. I «Delegasjon av administrativ avgjerdsamt for Tokke kommune, datera 16.01.2017, er Oppvekst- og kultursjef gitt mynde til å avgjere saker som ikkje er prinsipielle knytt til «*Lov av 17. juni 2005 nr 64 om barnehager med forskrifter*» . Fylkesmannen har ikkje fått informasjon om eventuell vidaredelegering.

I intervjuet er det eins oppfatning at det er kommunalsjefen som er barnehagemynde i Tokke kommune.

Det gjennomførast leiarmøte i sektoren kvar månad, leiarmøte for rektorar og barnehagestyrarar. Det går fram av eigenvurderingsskjemaet frå barnehagemynde at desse møta er kjelde til kunnskap om barnehagane. Barnehagemynde peikar og på referat frå personalmøter og pedagogmøter som stader der informasjon om barnehagane vert henta. I tillegg er det jamleg kontakt mellom barnehagemynde og barnehagestyrarane. Det kjem også fram i våre undersøkingar at det ikkje er tydeleg om det er barnehagemynde eller barnehageeigar som deltek i møta eller kva rolle kommunalsjefen har.

Tokke kommune har eit tilsynssamarbeid med Vinje kommune der dei førar tilsyn med kvarandre sine barnehagar. Dersom det blir avdekket lovbrøt er det Tokke kommune som må fatte vedtak

om pålegg. Fylkesmannen fekk «Plan for tilsyn av barnehagar i Vinje og Tokke, Vest-Telemark» på tilsynsdagen. Av planen går det fram at barnehagane til vanleg skal ha minst eit tilsyn annakvart år, men at spesielle tilfelle eller oppfølgingssaker kan føre til at det blir oftare. Fylkesmannen har motteke tilsynsrapport frå 2015 og rapportar frå tilsyn i alle barnehagane januar 2020. Fylkesmannen har motteke tilsynsrapportar, ikkje noko anna dokumentasjon frå tilsyna. Ut frå dokumentasjonen går det fram at det ikkje har vært gjennomført tilsyn med barnehagane i perioden våren 2015 til januar 2020.

Det er gjennomført tilsyn med begge barnehagane med avdelingar i januar 2020. Fylkesmannen har fått tilsynsrapportar frå tilsyna. Tilsyna var varsla i forkant. I tilsynsrapportane står det at bakgrunnen for tilsynet er Samarbeidsavtale mellom Vinje og Tokke, og ikkje på bakgrunn av ein heilskapleg risiko- og sårbarheitsanalyse. Fylkesmannen har ikkje sett samarbeidsavtalen. Tokke kommune har bede om at barnehagerepresentantar frå Vinje kommune utfører tilsyn etter vedtatt plan for tilsyn. Som ein del av tilsynet fyller barnehagane ut «Skjema til bruk i arbeidet med skriftlege tilsyn med barnehagar i Vinje og Tokke kommune». Dette er det same skjemaet som er blitt brukt dei siste åra. Skjemaet blir brukt under tilsynsbesøket og som grunnlag for tilsynsrapporten. Eiger/styrar fyller også ut ei eigenvurdering av barnehagen.

Det er utarbeida tilsynsrapportar i etterkant av tilsynet. I rapportane kjem det fram informasjon om gjennomføring av tilsynet, tema for tilsynet, avdekte forhold, hovudkonklusjonar og avvik. Det ble avdekt avvik i tilsynsrapportane. Rapporten seier at styrar vil informere barnehageeigar og barnehagemynde om avvika og være med på å få retta dei.

3.3 Fylkesmannen si vurdering

Kommunen er lokal barnehagemynde, jf. barnehageloven § 8. Av intervju og delegasjonsreglement går det fram at det er kommunalsjefen som er mynde.

Fylkesmannen ønsker å understreke at kommunen, for å sjå til regelverksetterleving i barnehagane, skal vurdere bruk av tilsyn og rettleiing, jf. barnehageloven § 8 første ledd jf. § 16. Vurderinga av behovet for bruk av dei nemnte verkemidlane må basere seg på at barnehagemynde har tilstrekkeleg kunnskap om barnehagane i kommunen. For å tileigne seg tilstrekkeleg kunnskap om barnehagane, kan barnehagemynde nytte for eksempel møter med barnehagane i kommunen. Vidare kan barnehagemynde hente inn nødvendige opplysningar gjennom ulike former for rapportering, gjennomgang av barnehagane sine årsplanar, vedtekter etc. Deler av tilsynsverksemda etter barnehageloven § 16 kan altså gjennomførast ved at kommunen i sitt arbeid som barnehagemynde gjer ulike kontrollar eller følgjer opp dei ulike barnehagane på anna måte for å sjå til at barnehagane drivast i samsvar med gjeldande regelverk.

På bakgrunn av den innhenta kunnskapen om regelverketterlevinga må barnehagemynde vurdere behovet for rettleiing og tilsyn. Dette inneber at barnehagemynda må kartlegge risiko for brot på regelverket ved bruk av kjelder som seier noko om regelverksetterlevinga. Vidare må barnehagemynde vurdere kva verkemiddel som er eigna til å sjå til regelverksetterleving. Dersom barnehagemynde ikkje brukar den informasjonen den har om barnehagane, vil ikkje tema for tilsyn og rettleiing være i samsvar med de faktiske behova. Dette vil igjen føre til at

barnehagemynde ikkje ser til regelverksetterleving ved gjennomføring av sine verkemidlar som rettleiing og tilsyn, jf. barnehageloven § 8 første ledd.

Som nemnt har kommunen fast leiarmøte kvar månad der styrarane blir invitert og har dialog med kommunen. Leiarmøta er satt i system, møta er planlagt og godt strukturert. Møta er for barnehagestyrarar og rektorane i skulen. Det kjem fram under intervjuet at det ikkje er tydeleg om kommunen møter som barnehagemynde eller barnehageeigar. Fylkesmannen har fått innkallingar og referat frå alle leiarmøte i perioden juni 2019 til februar 2020. Av saker som er handsama finn vi ingen som kan tyde på at barnehagemynde nyttar desse møta til rettleiing eller kontroll. Vi må tolke dette til å vere møte kor kommunen opptretr som skole- og barnehageeigar. Vi ser at kommunen på denne måten kan få kunnskap om barnehagane. Dette er, slik vi vurderer det, likevel avhengig av at barnehagane sjølv bringer inn opplysningar som sikrar slik kunnskap til kommunen. Fylkesmannen oppfattar desse møta som ein arena for eigarbehov, kulturbygging og faglege diskusjonar. Det er få punkter som opnar opp for at styrarane kan formidle om risikoområde knytt til oppfyllinga av regelverket, og som gir kommunen nok og eigna informasjon om barnehagane til å gjere risikovurderingar. Eit par saker er nemnd i referata, både mangel på vikarar og overgang mellom skole og barnehage, er saker kor barnehagemynde kunne nytta til å rettleie på regelverket utan at vi kan sjå at det er gjort.

Når det gjelder annan kontroll av om barnehagane følger regelverket til dømes gjennom intern rapportering vert det opplyst at referat frå personal- og pedagogmøter er bidrag i så måte. Både barnehagemynde og styrarar legg vekt på at dei ofte snakkar med kvarandre.

Ut frå dei opplysningane som har framkome i dette tilsynet, kan ikkje Fylkesmannen sjå at kommunen har innhenta tilstrekkeleg kunnskap om barnehagane sin praksis for å vurdere om dei skal rettleie eller føre tilsyn.

Som ein del av sin myndeoppgåve kan kommunen i tillegg gjennomføre tilsyn med barnehagane. Heimel for slikt tilsyn er fastsett i barnehageloven § 16, men reglane gir ingen nærare føringar på kor ofte, eller korleis, kommunen skal føre tilsyn. Utgangspunktet er likevel at kommunens tilsynsverksemd skal være innretta på ein slik måte at det er eigna til å kunne avdekke ulovleg eller uforsvarleg drift. For å sikre ein forsvarleg tilsynsaktivitet vil det for dei fleste kommunar være nødvendig å sette sin tilsynsaktivitet i system, dvs. at det utarbeidast ein tilsynsplan i den enkelte kommune. Tilsynsplanen bør tydeleggjere kommunen si rolle som tilsynsmynde. Han bør også gje ei oversikt over tema og omfang av barnehagemynda sine tilsyn, samt ein tidsplan for når den enkelte barnehage skal ha tilsyn. Tilsynsplanen bør ta atterhald om at planen kan endrast ved behov, ut ifrå ein risikovurdering.

Som nemnt har det i perioden 2015 til januar 2020 ikkje vært ført tilsyn med barnehagane. I 2020 har Tokke kommune ført tilsyn med både barnehagane med avdelingar. I *Plan for tilsyn av barnehagar i Vinje og Tokke* står det at alle barnehagane til vanleg skal ha minst eit tilsyn annakvart år. Dette er ikkje gjort. Det blir derfor viktig kva kommunen gjer mellom de stadlege tilsyna. Kommunen må etter vår vurdering ha eit system som sikrar at kommunalsjefen får nok informasjon om alle barnehagane til å gjere løypande risikovurderingar. Fylkesmannen har ikkje motteke dokumentasjon som tilseier at Tokke kommune har eit slikt system. Fylkesmannen

vurderer dei aktivitetane kommunen har mellom dei stadlege tilsyna ikkje er av ein slik karakter at dei aleine kan hjelpe kommunen til å innhente nødvendig informasjon.

Ut frå framlagt dokumentasjon ser Fylkesmannen at Tokke kommune har hatt stadleg tilsyn med både barnehagane og avdelingane i 2020. Tilsynsystema har i stor grad vært knytt til dei same tilsynsystema som har vore i tilsynet i 2015 og tidlegare. Under intervju opplyser kommunen at val av tema ikkje var på bakgrunn av risikovurderingar, men heller eit resultat av eit arbeid gjort i samarbeid med Tokke kommune som tilsynsmynde, der omtrent heile barnehagelova er tema for tilsynet. Vi får opplyst at tilsynsmetoden vil bli revidert før neste tilsyn. Slik Fylkesmannen vurderer det, skulle Tokke kommune jamleg vurdert om den har nok kunnskap om barnehagane og brukt denne kunnskapen til å vurdere kva verkemiddel som skal nyttas for å sjå til regelverksetterleving. Vidare skulle kommunen vurdert om den skal gjennomføre rettleiing eller tilsyn med den enkelte barnehage og kva tema det skal vere. For eksempel har Tokke kommune hatt tilsyn frå Fylkesmannen av kommunens handtering av *Forskrift om miljørettet helsevern i skole og barnehage*. I rapporten etter det tilsynet kjem det fram at: «Verken barnehagar eller skular er godkjende etter forskrift om miljøretta helsevern i barnehagar og skular.» Dette burde vore med i barnehagemynde sine risikovurderingar. Vi kjem nærare inn på dette i punkt 4. Slik vi ser det, har Tokke kommune ikkje etablert eit system som ligg til grunn for val av tilsynsobjekt og tilsynsystema.

Fylkesmannen vil streke under at det enkelte gonger vil være nødvendig å gjennomføre eit meir omfattande tilsyn som tar for seg fleire sider av barnehagedrifta. Andre gonger kan det vere få utvalde tema og tilstrekkeleg med skriftleg tilsyn. Kva eigarplikter barnehagemynde skal føre tilsyn med, må såleis avgjerast på bakgrunn av kommunen sin kunnskap om barnehagane og dei risikovurderingar kommunen gjer på bakgrunn av den kunnskapen dei har. Det er derfor heilt avgjerande at kommunen har eit bevisst forhold til kva som ligg i den lovfesta tilsynsoppgåva, medrekna det underliggende kravet om at kommunen nyttar sine verkemiddel og gjennomfører tilsyn i forhold til det behovet som ein antek føreligg i eigen barnehagesektor. I forlenginga av dette ønsker Fylkesmannen å streke under at det er avgjerande at barnehagemynde si bruk av verkemidlar er basert på god regelverkskompetanse. Riktig lovforståing vil derfor også vere ein føresetnad for at barnehagemynde skal kunne sjå til at barnehagane drivast i samsvar med gjeldande reglar på området, jf. barnehageloven § 8.

Barnehagemynde må som nemnt ha nok og eigna informasjon om barnehagane, dvs. at barnehagemynde må hente inn informasjon i tilsyn som gjer at den kan vurdere om barnehageeigaren oppfyller barnehageloven. Dersom den innhenta informasjonen syner at barnehageeigaren ikkje oppfyller barnehagelova må kommunen vurdere og konkludere skriftleg om barnehageeigaren oppfyller lovkrava i barnehageloven. Det følgjer av forvaltningsloven § 17 at barnehagemynde må opplyse saka så godt som mogleg før den fattar vedtak.

For å ivareta ansvaret som barnehagemynde som kommunen er pålagt etter barnehageloven § 8, krev det at kommunen innrettar sine tilsyn på bakgrunn av jamlege risikovurderingar. Kommunen må gjere dette både på bakgrunn av informasjon om regelverksetterleving i den enkelte barnehage og samla for alle barnehagane. Det betyr at Tokke kommune må utføre tilsyn ut frå det behovet som vurderast å liggje føre i Tokke kommune til ein kvar tid.

Vi ser av tilsynsrapportane frå 2020 at det er eit vidt spekter av tema som er grunnlag for tilsynet. I tilsynsrapportane står det:». Tilsynet har særleg tatt opp forhold knytt til §§ 1,2,3,4,7,10,12,15,17,18,19,20,21,22,23 og 24 i barnehageloven og eigars/styrars eigenvurdering av barnehagen». I interjuva får vi opplyst at dei stadlege tilsyna tar 2 – 3 timar og er organisert som ei gruppesamtale med utgangspunkt i innsend skjema 1 og at det er gjennomført i hovedhuset. Vi har fått opplyst at det er innhenta dokumentasjon på førehand slik som barnehagens årsplan, spesialpedagogisk plan og språkplan. Det er ikkje grunnleggjande kvifor desse er valt.

Tilsynsrapportane gir barnehagane avvik. Vårt inntrykk er at ingen av dei involverte i tilsyna har oppfatta at dette er lovlegheitstilsyn og at det er barnehagemynde som er ansvarleg. Når vi i intervju spør om barnehagemynde fører tilsyn med barnehagane kommer svaret etter litt: « Å, meiner du Vinje-tilsynet?». Kommunalsjefen seier det er han som er barnehagemynde og at det er hans tilsyn, men Vinje utformar rapporten. Han må fatte vedtak om det er behov for det. Når vi spør om korleis alle paragrafane det blir ført tilsyn med er kontrollert, seier barnehagemynde at han ikkje kan svare for det sidan han ikkje har vore til stades.

Avvika går i stor grad på at det manglar rutinar, for eksempel for dispensasjonar, krav om norskferdigheiter og forbod mot bruk av klesplagg som heilt eller delvis dekker ansiktet. Barnehagelova inneheld ikkje eit krav om at barnehageeigar må ha skriftlege rutinar, så lenge barnehageeigar følgjer regelverket. Vi vil likevel peike på at det på enkelte områder kan gjere det enklare å sikre regelverksetterleving ved å etablere rutinar. Så lenge det ikkje er eit krav om rutinar etter lova, vil det heller ikkje vere eit lovbrøt. Vi ser vidare av tilsynsrapportane frå 2020 at det er avvik på grunn av manglande uttale frå barnehagen sitt samarbeidsutval i søknad om dispensasjon frå pedagognorma og bemanningsnorma. I same rapportar står det at barnehagane i Tokke kommune ikkje har hatt dispensasjon frå pedagognorma eller bemanningsnorma. Vi kan derfor ikkje sjå kvifor barnehagane har fått avvik på dette området.

Det er i liten grad avvik og merknader som går på korleis barnehagen oppfyller regelverket i barnehagelova med forskrifter. Videre ser vi ingen vurderingar i rapportane. Vi kan for eksempel ikkje sjå korleis barnehagen oppfyller regelverket om politiattest eller barn si medverking, som er ein del av tilsynet. Fylkesmannen vil her peike på at barnehagemynde må formidle sine vurderingar og konklusjonar frå tilsynet skriftleg til barnehageeigaren, uavhengig av om ho har avdekt brot på regelverket i tilsynet eller ikkje. Der barnehagemynde har avdekt brot på regelverket, vil det vere vanskeleg for barnehageeigaren å endre praksisen sin utan å få vurderingane og konklusjonane frå tilsynet skriftleg. Der barnehagemynde ikkje har avdekt brot på regelverket, tilseier likevel dei ulovfesta prinsippa om forsvarleg saksbehandling og god forvaltningsskikk at barnehageeigaren har krav på å få vite kva for vurderingar som ligg til grunn i tilsynet, og kva for konklusjon barnehagemynde har falle ned på. Fylkesmannen meiner i vårt tilsyn at tilsynsrapportane frå kommunen ikkje inneheld vurderingar og konklusjonar som gjer barnehageeigar i stand til å forstå.

Det følgjer av barnehageloven § 16 annet ledd at kommunen kan gje pålegg om retting av ulovlege eller uforsvarlege forhold som avdekkast i eit tilsyn. Barnehagemynde kan sjølv velgje kva verkemiddel dei vil bruke for å sjå til at dei ulovlege eller uforsvarlege forholda rettast opp.

Kommunen har ikkje fatta vedtak om pålegg om retting. Fylkesmannen har såleis ikkje grunnlag til å vurdere om kommunens praksis når dei fattar vedtak om pålegg om retting, er i samsvar med forvaltningslovas krav. Det er nødvendig med skrifteleggjoring av barnehagemyndes vurderingar og konklusjonar for å sikre etterprøvbarheit og likebehandling. Vidare er det nødvendig at den skriftlege rapporten formidlast til barnehageeigaren for å sikre at barnehageeigars rett til kontradiksjon blir ivaretatt. Tilsynsrapporten skal innehalde konkrete beskrivingar av barnehagen og barnehagemyndes vurderingar og konklusjonar som det er viktig at barnehageeigaren får moglegheitene til å uttale seg om.

Ein siste observasjon vi vil ta med er at begge dei stadlege tilsyna er varsla på same dag, begge er gjennomført på same dag, begge tilsynsrapportane er identiske både i form og innhald.

Informasjonen som framkom i vårt tilsyn med Tokke kommune som barnehagemynde i 2020 syner at kommunen ikkje har etablert rutinar for risikovurdering, rettleiing og tilsyn som sikrar oppfølging av den enkelte barnehage. Ut frå ei konkret, heilskapleg vurdering finner Fylkesmannen at kommunen som barnehagemynde ikkje i tilstrekkeleg grad nyttar sine verkemiddel, rettleiing og tilsyn, til å sjå til at barnehagane drives i samsvar med gjeldande regelverk, jf. § 8 første og femte ledd, jf. § 16 første og andre ledd.

3.4 Fylkesmannen sin konklusjon

Tokke kommune som barnhagemynde har ikkje i tilstrekkeleg grad innretta sine verkemiddel, rettleiing og tilsyn, slik at dei kan sjå til at den enkelte barnehagen drivast i samsvar med gjeldande regelverk, jf. barnehageloven §§ 8, jf. 16

4 Kommunen som godkjenningssmynde

4.1 Rettslege krav

Lov om barnehager av 17.06.2005 nr.64 (barnehageloven)

§ 6. Virksomhetens plikt til å søke godkjenning

Virksomheter som har ansvar for barn under opplæringspliktig alder, plikter å søke godkjenning som barnehage når:

- a) virksomheten er regelmessig og ett eller flere barn har en ukentlig oppholdstid på mer enn 20 timer, og*
- b) antall barn som er til stede samtidig er ti eller flere når barna er tre år eller eldre, eventuelt fem eller flere når barna er under tre år, og*
- c) virksomheten utføres mot godtgjøring.*

Virksomheter etter første ledd må være godkjent før driften settes i gang.

§ 8. Kommunens ansvar

Kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk.

[...]

§ 10. Godkjenning

Kommunen avgjør søknad om godkjenning etter en vurdering av barnehagens egnethet i forhold til formål og innhold, jf. §§ 1, 1a og 2.

Kommunen kan ved godkjenningen sette vilkår for driften med hensyn til antall barn, barnas alder og oppholdstid.

Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.

Fylkesmannen sine kommentarer til reglane

Barnehagemynde må gi nødvendig rettleiing om reglar for godkjenning av barnehagar til den som ønskjer å søkje om godkjenning, slik at vedkommande både blir sett i stand til å oppfylle krava til søknaden og hevde sine rettar i søknadsprosessen.

Når barnehagemynde får ein søknad om godkjenning av ein barnehage, er det fleire reglar som gjeld handsaminga av søknaden. Reglane følgjer av forvaltningsloven og barnehageloven. Dei same reglane gjeld både for behandling av søknader om godkjenning av nye barnehagar og for søknader om godkjenning av endringar i eksisterande barnehagar. Reglane gjeld for behandlinga av sjølve søknaden, det vil seie frå barnehagemynde får søknaden og fram til barnehagemynde avgjer søknaden i eit enkeltvedtak.

Barnehagemynde må innhente nødvendig informasjon for å vurdere om barnehagen er eigna etter barnehageloven §§ 1, 1a og 2 om barnehagens formål og innhald. Kravet til at barnehagemynde må skaffe seg god nok informasjon, gjeld uavhengig om det er oppretting av ein ny barnehage, endringar i eksisterande barnehage, eller privat eller kommunal barnehage.

Barnehagemynde må gjere seg kjend med fråsegner og eventuelle vilkår frå andre mynde før ho gjer vedtak om godkjenning.

Barnehagemynde må innhente politiattest for søkjaren, eigaren av barnehagens lokale og deira familiemedlemmer, dersom dei har moglegheit til å vere i direkte kontakt med barna i barnehagen. Kravet om å innhente politiattest gjeld den/dei som søkjer om å få etablere barnehage, eigaren av barnehagens lokale og familiemedlemmer av begge, og gjeld både ved godkjenning av kommunale og private barnehagar. Barnehagemynde skal berre krevje attest dersom vedkommande har moglegheit til å vere i direkte kontakt med barna. Attesten skal i så fall liggje føre før godkjenninga blir gitt.

Barnehagemynde må vurdere om barnehagen er eigna etter barnehageloven §§ 1, 1a og 2.

I nokre tilfelle kan andre mynde gi dei nødvendige godkjenningane med atterhald om at barnehagen rettar opp i noko. Konsekvensen av dette kan vere at barnehagen formelt sett har alle dei nødvendige fråsegnene frå andre mynde, men likevel ikkje har alt heilt på plass. Barnehagemynde må i slike tilfelle vurdere om barnehagen oppfyller krava til godkjenning etter barnehagelova, slik barnehagen er innretta frå første opningsdag. Det vil seie at

barnehagemynde må ta utgangspunkt i dei faktiske forholda på opningsdagen, og ikkje i korleis barnehagen vil bli når han har retta opp i dei forholda som er påpeikte av andre mynde. Dersom dette er forhold som får betydning for barnas tryggleik eller andre elementære forhold, kan ikkje barnehagemynde gi si godkjenning før barnehagen har retta opp i dei aktuelle forholda. Dersom forholda er av mindre betydning på kort sikt, kan det vere i tråd med barnehagelova å akseptere at forholda ikkje er retta opp i for ein periode. Barnehagemynde må vurdere om det er sannsynleg at barnehagen faktisk vil rette opp i dei aktuelle forholda eller ikkje.

Barnehagemynde kan ikkje setje andre vilkår for godkjenninga enn vilkår om talet på barn, barnas alder og opphaldstid. Vilkår om talet på barn betyr at barnehagemynde, på bakgrunn av si vurdering av om barnehagen er eigna, kan setje ei avgrensing i talet på barn sjølv om det totale leike- og opphaldsarealet kan gi plass til fleire barn. Vilkår om barnas alder betyr at barnehagemynde, på bakgrunn av si vurdering av om barnehagen er eigna, kan bestemme at barna for eksempel skal vere over ein viss alder. Vilkår om opphaldstid betyr at barnehagemynde set vilkår om opphaldstid for barna, sjølv om dette normalt er noko søkjaren sjølv bestemmer.

Barnehagemynde si godkjenning er eit enkeltvedtak. Enkeltvedtak er ei avgjerd som fastset søkjaren sine rettar og plikter, og det må følgje reglane i forvaltningsloven.

Barnehagemynde må lage eit skriftleg enkeltvedtak, uansett om avgjerda gjeld eit avslag, dei gir godkjenning eller dei gir ei godkjenning med vilkår, jf. forvaltningsloven § 23. Dette gjeld uavhengig av om det er ein privat eller ein kommunal barnehageeigar som har søkt om godkjenning, og om det er oppretting av ein ny barnehage eller endringar i eksisterande barnehage.

Vedtaket må innehalde informasjon om at søkjaren har rett til å sjå saksdokumenta, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd.

Barnehagemynde må alltid skrive ei grunngjeving for enkeltvedtaket, jf. forvaltningsloven § 24. Forvaltningslova § 25 regulerer nærare kva grunngjevinga må innehalde. Grunngjevinga må syne til dei reglane og faktiske forholda som vedtaket byggjer på, og dei hovudomsyna som har vore avgjerande ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, medrekna:

- a) Barnehagemynde si vurdering av om barnehagen er eigna etter barnehageloven §§ 1, 1a og 2.
- b) Kva for forhold ved politiattesten som fører til avslag dersom barnehagemynde avslår søknaden.
- c) Eventuelle vilkår etter barnehageloven § 10 andre ledd, og kvifor dei står der.
- d) Ei beskriving av at fråsegner og eventuelle vilkår frå andre mynde er klarlagde.

For å vurdere om barnehagen vil oppfylle § 1, 1a og 2 når han kjem i drift, må barnehagemynde bruke informasjonen ho har innhenta om korleis søkjaren har tenkt å drive barnehagen.

Barnehagemynde må vurdere dette:

- Om den fysiske utforminga av lokala, inventaret og uteområdet vil vere eigna til at krava i §§ 1, 1a og 2 kan oppfyllest når barnehagen opnar. Barnehagemynde bør i tillegg beskrive i vedtaket kva for rom og uteområde som er avsette til barnas aktivitetar. Ofte vil

forvaltningslovens krav til grunngiving av vedtak gjere det nødvendig at barnehagemynde beskriv dette i vedtaket.

- Om søkjaren sitt fastsette leike- og opphaldsareal per barn vil vere eigna til at krava i §§ 1, 1a og 2 kan oppfyllest når barnehagen opnar.
- Om vedtektene er fastsett.
- Om bemanningsplanen er i tråd med barnehageloven §§ 17, 17a og 18.
- Om bemanningsplanen vil gi ei forsvarleg pedagogisk og administrativ leing.
- Om bemanningsplanen vil vere forsvarleg når det gjeld barnehagens opningstid og barnas alder.

Kravet om å skrive ei grunngiving for avgjerda av søknaden, gjeld uavhengig av om det er ein kommunal eller ein privat barnehageeigar som har søkt om godkjenning.

Søkjaren har høve til å klage dersom barnehagemynde avslår søknaden eller innvilgar søknaden med vilkår. Høve til å klage og klagefristen må gå fram av vedtaket slik at søkjaren kan sikre klageretten sin, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd. Klagefristen er minimum tre veker. Vedtaket må også innehalde informasjon om framgangsmåten ved klage. Det må gå fram at fylkesmannen er klageinstans. Klagen skal sendast til barnehagemynde først for førebuing og vurdering. Barnehagemynde kan ikkje setje avgrensingar i klageretten, for eksempel ved å krevje at klagen må vere grunngitt.

4.2 Fylkesmannen sine undersøkingar

Fylkesmannen har fått tilsend godkjenning av Dalen barnehage frå 2013, rådmannen si tilråding til godkjenning av mellombels avdeling ved Høydalsmo barnehage 2014 og rådmannens tilråding i sak om vidare drift av barnehagelokale – Høydalsmo barnehage, avd. Toppen 2015. Alle i medhald til barnehageloven § 10. Vi har også fått «Søknad om etablering av familiebarnehage» - rådmannens tilråding frå november 2019. Det følgjer av kommunen sitt delegasjonsreglement at kommunestyret har delegert oppgåva med godkjenning av barnehagar til Oppvekstutvalet.

Tokke kommune har utarbeida ein rutine for godkjenninga av barnehagar. I rutinen går det fram at barnehagen vender seg til Teknisk etat, som handsamar godkjenning av bygningar, og har også ansvaret for branngodkjenning. Teknisk etat lagar, saman med barnehagen, plan for utbygginga og utforminga, planen sendast over til Medisinfagleg rådgjevar for uttale. Teknisk etat godkjenner planen etter at dei har utbetra eventuelle merknadene frå Medisinfagleg rådgivar. Byggesakshandsamar skriv ut ferdigattest. Oppvekstetaten fyller ut skjema frå Kunnskapsdepartementet, «Godkjenning av ordinære barnehagar». Oppvekstutvalet godkjenner barnehagen etter lov om barnehagar på bakgrunn av dokumentasjon som ligg føre, og ei heilskapleg vurdering av om barnehagen er eigna til formålet, jf. barnehageloven §§ 1 og 2. Rutinen seier til slutt at verksemder må vera godkjent før drifta blir satt i gang.

I intervju kjem det fram at ein følgjer framlagt rutine for godkjenning av barnehagar i Tokke kommune. I intervju får vi opplyst at det ikkje er ein søknad som ligg til grunn for ein godkjenningsprosess etter barnehagelova § 10 og det er ikkje gitt døme på ein søknad i den dokumentasjonen vi har motteke. Det kjem vidare fram i eigenvurderingsskjema at barnehagemynde innhentar nødvendig informasjon for å vurdere om barnehagen er eigna etter barnehagelovas §§ 1, 1a og 2 om barnehagens formål og innhald. Av informasjon er det nemnt

bemanningsnorm, inne og uteområde, inventar og planteikning. Det er og opplyst at ein er gjort seg kjend med andre mynde sine fråsegner og eventuelle vilkår for godkjenning.

Når det gjelder rettleiing før søknad blir det ikkje opplyst om noko slikt.

Det er i tilsynet ikkje lagt fram nokre vedtak om godkjenning av barnehagar etter barnehageloven § 10. Dersom vi ser nærare på dei siste nye barnehagelokala som er tatt i bruk, ny avdeling ved Høydalsmo barnehage, har vi fått rådmannens innstilling til «Godkjenning av mellombels avdeling ved Høydalsmo barnehage» og «Vidare drift av barnehagelokale – Høydalsmo barnehage «Toppen». Det føreligg ingen søknad om godkjenning, ingen dokumentasjon frå andre instansar utanom frå kommunelege. I saksframstillinga er det ingen vurderingar av om lokala er eigna etter barnehageloven §§ 1, 1a og 2. Vi får opplyst at det i Tokke ikkje blir fatta eit vedtak i saker etter barnehageloven § 10. Vi er kjend med at lokala er tatt i bruk som barnehagelokale.

4.3 Fylkesmannen si vurdering

Fylkesmannen vil først framheve at barnehagemynde må gi nødvendig rettleiing om reglar for godkjenning av barnehagar til den som ønskjer å søkje om godkjenning, slik at vedkommande både blir sett i stand til å oppfylle krava til søknaden og hevde sine rettar i søknadsprosessen. I intervjuet kjem det fram at kommunen nyttar kommunens eigen «Godkjenning av barnehagar. Rutinar for godkjenning av barnehagar». Rutinen er uklår når det gjeld roller og ansvar og inneheld ikkje omgrep som rettleiing, søknad eller vedtak

Dersom ein barnehageeigar vender seg til barnehagemynde og legg fram endringar han/ho ønskjer å gjere i barnehagen, må barnehagemynde sørge for at barnehageeigaren sender inn søknad om ny godkjenning av barnehagen dersom endringa er stor nok til å krevje søknad. Barnehagemynde må gjere søkjaren i stand til å oppfylle nødvendige krav til søknaden og til å hevde sine rettar i søknadsprosessen. Barnehagemynde må rettleie søkjaren slik at søkjaren blir i stand til å gjere søknaden sin komplett. At søknaden er komplett, betyr at barnehagemynde har all informasjon ho treng for å ta stilling til søknaden. For å oppfylle plikta til å gi nødvendig rettleiing, må barnehagemynde ha oversikt over kva for informasjon ho treng for å kunne ta stilling til søknaden, og avklare kva slags rettleiing søkjaren har behov for. Barnehagemynde må gi nødvendig rettleiing til kommunen som barnehageeigar dersom kommunen som barnehageeigar søkjer om godkjenning. Kommunen som barnehageeigar har lik rett til rettleiing som private søkjarar har.

Det er Fylkesmannen si vurdering at barnehagemynde ikkje gir nødvendig rettleiing for godkjenning av barnehagar for den som ønsker å søkje om godkjenning.

Fylkesmannen vil peike på at barnehagemynde har ein plikt til å behandle alle søknader om godkjenning av endringar i ein eksisterande barnehage. Dersom ein barnehageeigar vender seg til barnehagemynde og legg fram endringar han/ho ønskjer å gjere i barnehagen, må barnehagemynde sørge for at barnehageeigaren sender inn søknad om ny godkjenning av barnehagen dersom endringa er stor nok til å krevje søknad.

Fylkesmannen har bede om å få tilsend godkjenningssaker og vi ser nærare på dei seinaste; rådmannen si tilråding til godkjenning av mellombels avdeling ved Høydalsmo barnehage 2014 og rådmannens tilråding i sak om vidare drift av barnehagelokale – Høydalsmo barnehage, avd. Toppen 2015. Både i medhald til barnehageloven § 10. Vi har også fått «Søknad om etablering av familiebarnehage» - rådmannens tilråding frå november 2019. Det kjem ikkje fram at barnehagemynde har vurdert om barnehagen vil oppfylle § 1, 1a og 2 når barnehagen kjem i drift. For å gjere dette må barnehagemynde innhente informasjonen om korleis søkjaren har tenkt å drive barnehagen. Det kjem ikkje fram av tilrådinga til godkjenning at det er innhenta politiattest. Det er ikkje greia ut om kva areal som er leike- og opphaldsareal, det er ikkje synleg kva som er bemanningsplan eller om det er framlagt vedtekter. Vidare er det ikkje vist til dei aktuelle reglane i forvaltningslova. Sjå meir om dette i rettleiinga i punkt 4.1 i rapporten.

Fylkesmannen meiner ut frå dei dokumenta vi har fått og opplysningar gitt i intervju at barnehagemynde ikkje vurderer om barnehagane tilfredsstillar krava i barnehagelova.

Barnehagemynda kan ikkje setje andre vilkår for godkjenninga enn vilkår om talet på barn, barnas alder og opphaldstid. Vi ser av tilråding til godkjenning av mellombels avdeling ved Høydalsmo barnehage at det er satt vilkår om at godkjenninga vil vere mellombels. Dette er vilkår som barnehagemynde etter loven ikkje kan stille. Fylkesmannen er kjent med at avdelinga blei tatt i bruk.

4.4 Fylkesmannen sin konklusjon

Fylkesmannen finn at Tokke kommune ikkje har praksis for godkjenning av barnehagar som er i samsvar med reglane i barnehageloven §§ 6 og 10, jf. barnehageloven § 8.

5 Kommunen si handtering av regelverket om styrar.

5.1 Rettslege krav

Det følger av barnehageloven § 17 første og andre ledd:

«Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse.

Barnehagen skal ha en daglig leder som har utdanning som barnehagelærer eller annen høgskoleutdanning som gir barnehagefaglig og pedagogisk kompetanse.»

Hovudregelen er at barnehagen skal ha ein dagleg leiar – ein styrar.

Det står i førarbeidane (Ot.prp. nr. 72 (2004-2005) til lova at omgrepet "hver barnehage" er ein lokal eining som driv pedagogisk verksemd for barn under opplæringspliktig alder.

Dagleg leiing

Med omgrepet «daglig ledelse» har det mykje å sei kva for oppgåver som er lagt til styrer som leiar av barnehagen. Styrar representerer barnehagens eigar. Styraren har ansvar for å leie den samla personalgruppa. Styraren skal sørge for at det samla pedagogteamet arbeidar på ein måte

som gjer alle barnehagens barn dei beste utviklingsmoglegheitene. Styraren skal sørge for at samarbeidet med barnehagens personale og andre institusjonar og instansar fungerer bra. Styraren har også ansvar for at rammeplanen med intensjonar nedfeller seg både i årsplanen og barnehagens kvardag.

I førarbeidane (Ot.prp. nr. 72 (2004-2005) til loven og i Veileder om kravene til pedagogisk bemanning i barnehageloven med forskrifter, står det at styrarfunksjonen kan samanfattast i fire hovudoppgåver:

- leie pedagogisk verksemd
- utøve personalansvar
- utføre administrative oppgåver
- samhandling med det kommunale barnehagemynde

Styraren må i tillegg vere tilgjengeleg for alle foreldra. Det går fram av Ot.prp. nr. 72 (2004-2005) at det som er sagt om styrarens oppgåver tilseier at han/hun dagleg bør vere mest mogleg til stade i barnehagen. Tidlegare førearbeid til lova, reelle omsyn og høyringsinstansanes syn peiker til saman heilt eintydig i retning av at kvar lokale eining må ha ein styrar.

Leiarskap

Det går fram av førearbeida til lova, Ot.prp. nr. 72 (2004-2005), at barnehagens styrar er leiar av heile barnehagen, stor eller liten. Leiarskap dreier seg om:

- å ta ansvar for at barnehagens mål og rammer er klarlagt
- at det utviklast en felles forståing av måla blant medarbeidarane og for dei resultata som bør skapast
- at resultata følgjast opp slik at ein på ein best mogleg måte sikrar å oppnå måla
- at ein initierer og gjennomfører naudsynte endringsprosessar slik at ein på ein betre måte kan møte barna og foreldras behov

Styrrarressurs

Det går fram av merknadar til forskrift om pedagogisk bemanning § 2 , rundskriv F-08/2006, at ein må sette av tilstrekkelege ressursar til styrarstillinga. Dimensjoneringa må skje på bakgrunn av:

- ein konkret vurdering av oppgåvene som skal løysast
- barnehagens samla ressursar
- brukaranes behov

På bakgrunn av de store variasjonane i sektoren finner ikkje departementet det formålstenleg å fastsette reglar om kva som kan sjåast som tilstrekkeleg ressursar til leiing, men presiserer at styrrarressursen bare kan medreknes i pedagognormen dersom styraren faktisk er til stades i det daglege arbeidet med barna.

Departementet si tolking i brev av 2001: «Normen for pedagogisk bemanning skal overholdes. Det vil si at pedagogisk leder(e) ikke skal tas ut av sitt arbeid i barnegruppene for å utføre styreroppgaver.»

Geografisk plassering

Det står i merknadane frå Ot.prp. nr. 72 (2004 – 2005) til § 17:

«Ved vurdering må det legges vekt på virksomhetens størrelse etter sammenslåing, geografisk plassering i forhold til hverandre og tilgangen på kvalifisert personale».

I tolkningsuttale av 14.02.13 «*Ledelse og organisering av skoler og barnehager*» uttaler Utdanningsdirektoratet i høve godkjenning av barnehagar med fleire adskilte avdelingar: *«Utdanningsdirektoratet mener at jo større geografisk avstand det er mellom barnehagene, desto mer taler det for at styrerressursen svekkes og at det ikke kan åpnes for en slik ordning.»* Vidare skriv Utdanningsdirektoratet at *«Dersom barnehagens bygningsmasse ligger forholdsvis tett, taler dette for å anse bygningsmassen som én barnehage. Når barnehagens bygninger er adskilt, for eksempel ved at det er mer enn noen minutters gangavstand mellom bygningene, vil dette i hovedsak måtte anses som flere selvstendige barnehager hvor det må søkes om godkjenning for hver enkelt.»*

Samling av styrerressursen

Sjølv om hovudregelen er at kvar barnehage skal ha ein styrar, opnar reglane for styrerressursen for ein viss fleksibilitet ved organiseringa av den daglege leiinga i den enkelte barnehage. Det går fram av førearbeida til barnehagelova, Ot.prp. nr. 72 (2004-2005) at det kan i enkelte høve vere behov for at fleire barnehagar samlar sine styraressursar, for eksempel i eit leiarteam. Ein slik samordning må ikkje føre til ein reduksjon av styrerressursane for den einskilde barnehage. Det vert vidare lagt til grunn at det må vere ein hensiktsmessig avstand mellom barnehagane, at styrarteamet kan ha dagleg kontakt og oppfølging av kvar barnehage og at den forskriftsfesta norm for pedagogisk bemanning vert haldt.

Vidare står det presisert i Ot.prp. nr. 72 (2004-2005) at *«Kommunen må ved godkjenning og tilsyn foreta en totalvurdering av hvorvidt de barnehager som velger å samordne sine styrerressurser oppfyller kravene som stilles til barnehagedrift i loven.»*

Føresetnaden er at den pedagogiske og administrative leiinga i barnehagen ligg innanfor den forsvarlegheitsnormen som følgjer av barnehageloven § 17 fyste ledd.

Barnehagens størrelse, lokalanes geografiske plassering i forhold til kvarandre og tilgangen på kvalifisert personale vil ha mykje å seia. Dersom verksemda blir for stor eller dersom verksemdas ulike deler ligger langt frå kvarandre, vil styrar vanskeleg kunne utføre dei oppgåvene han/ho er tillagt etter lova.

Reint unnataksvis kan det vere positivt at fleire små barnehagar organiserast saman som ein felles verksemd med ein styrar. Også her må barnehagemynde ved godkjenning og tilsyn vurdere om den samla verksemda oppfyller barnehagelovas krav.

At barnehagen har ein forsvarleg pedagogisk og administrativ leiing er eit ansvar som kvilar på eigar av barnehagen, jf. barnehageloven § 7. Kommunen som lokal barnehagemynde har likevel eit ansvar for å påse at barnehageeigar held seg innanfor regelverket, jf. §§ 8 og 16. Kommunen må ved godkjenning og tilsyn foreta ein totalvurdering av om dei barnehagane som vel å samordne styrerressursar framleis oppfyller krava som stilles til barnehagedrift i barnehagelova. Barnehagemynde har derfor eit overordna ansvar for å påse at krava i § 17, jf. § 8, er oppfylt.

Dette inneber at kommunen som lokal barnehagemynde og tilsynsmynde må foreta ein totalvurdering av om dei barnehagane som vel å samordne styrarressursen oppfyller barnehagelovas krav.

5.2 Fylkesmannen sine undersøkingar

Fylkesmannen i Telemark hadde i 2015-2016 tilsyn med Tokke kommune som barnehagemynde. Eit tema var barnehagemyndes handtering av regelverket om styrar, jf barnehagelova § 17. Bakgrunnen var, da som nå, at ein styrar har ansvar for to barnehagar som ligg geografisk lang frå kvarandre. I førebels rapport i 2016 var Fylkesmannens konklusjon at Tokke kommune som barnehagemynde ikkje nytta sine verkemidlar for å påse at barnehagane hadde ein forsvarleg pedagogisk og administrativ leiing. Fylkesmannen var tydeleg i rapporten på at ordninga med ein styrar i fleire barnehagar er ein organisering av styrarressursen som viker frå hovudregelen. Når barnehagemynde kjenner til at det er etablert ein ordning som ikkje er i tråd med hovudregelen bør det i seg sjølv vere ein oppfordring til å foreta ein lovlegheitsvurdering. Etter tilsynet gjorde barnehagemynde ei grundig gransking av dei faktiske tilhøva og konkluderte i tråd med sin rolle og sitt ansvar.

I vårt tilsyn har vi fått informasjon om barnehagemyndes rettleiing og kontroll av reglane om styrar gjennom et eigenvurderingsskjema og intervju. Det er ikkje levert dokumentasjon knytt til dette området. I skjema 1 i tilsynsmetoden som vert nytta i Tokke kommune, er det et spørsmål om barnehagen har styrar med rett utdanning. Om tilsynet viser vi til punkt 3.3 i denne rapporten.

I innleiinga til eigevurderinga har kommunalsjefen gitt presiseringar som skal belyse spørsmålsstillingane i skjemaet. Her blir kommunen sine tilsettingsprosedyrar forklart og kommunalsjefens erfaring, kompetanse og rolle omtala.

Det blir vist til tett kontakt mellom kommunalsjef og styrarane og at dette gir barnehagemynde tilstrekkeleg informasjon til å vurdere behovet for rettleiing eller tilsyn knytt til reglane om styrar. Intervjua stadfester at det er jamleg kontakt. I eigenvurderinga vert det peika på at dette er ein liten organisasjon med tett dialog. Barnehagemynde har ikkje fått spørsmål om eller klager på organiseringa og praktiseringa av styreressursen i barnehagane. Det vert også sagt at det er ei kontinuerleg vurdering av leiarressursane i heile kommuneorganisasjonen. Barnehagemynde vurderer ikkje at det er behov for kontroll fordi det er hyppig dialog. I eigenvurderingsskjema er det sagt om denne dialogen: «..får underteikna ein viss indikasjon..»

5.3 Fylkesmannen sine vurderingar

Innleiingsvis ønsker Fylkesmannen å understreke at det er den enkelte barnehageeigar som er gitt det lovpålagte ansvaret for å sikre at barnehageloven § 17 følgjast. Når Fylkesmannen fører tilsyn med denne regelen, undersøker vi korleis kommunen som barnehagemynde nyttar sine

verkemidler i form av godkjenning, rettleiing og tilsyn for å sjå til at barnehageeigar tar hand om sitt ansvar.

Barnehagemynde skal nytte sine verkemidler på ein slik måte at barnehageeigars eventuelle ulovlege praksis både avdekkast og rettast opp. Dette legg til grunn at barnehagemynde har tilstrekkeleg kunnskap om barnehagane sin praksis på området, og at barnehagemynde på bakgrunn av sin kunnskap utfører jamlege risikovurderingar for å nytte sine verkemidler på ein hensiktsmessig og forsvarleg måte.

Som nemnt i punkt 3.1 inneberer tilsynsansvaret at kommunen skal sjå til at verksemdar som omfattast av barnehagelova drivast etter lovens reglar og elles er forsvarlege. Konkret må barnehagemynde vurdere barnehagane sin praksis opp mot dei krava som går fram av § 17 og konkludere på om forholda i barnehagen er i tråd med desse. Fylkesmannen finn det nødvendig å gjenta at den måten barnehageeigar har organisert styrarressursen på er et unnatak frå hovudregelen i barnehagelova og at dette påkallar særleg merksemd frå barnehagemynde si side.

Barnehagemynde beskriv ei måte å handheva ansvaret på som er basert på dialog og tillit. I tilsynet er Fylkesmannen informert om at praktiseringa av å vere styrar i to geografisk, delte barnehagehus kan vere utfordrande og at det i Dalen barnehage er tatt grep for å løyse desse. Vi får både i referat frå leiarmøta og i intervju opplyst at det kan vere periodar med fråvær i personalgruppene og vanskar med å finne vikarar. Styrar går inn på avdeling og avhjelper situasjonen. Barnehagemynde kommenterer ikkje dette til oss og det er ikkje noko som tydar på at slike forhold blir sett på som ei risiko når det gjeld barnehagens styrarressurs eller barnehageeigars plikter når det gjeld pedagognorm eller grunnbemanning.

I eigenvurderinga har vi nokre spørsmål om barnehagemyndes kontroll av barnehaganes bemanning og pedagognorm. Fylkesmannen får på dette forklart barnehageeigars tilsettingsrutinar.

Ut frå ein konkret, heilskapleg vurdering finner Fylkesmannen at barnehagemynde i Tokke kommune ikkje har innhenta tilstrekkeleg og relevant kunnskap om barnehaganes praksis for å kunne sjå til regelverksetterleving når det gjelder barnehageloven § 8, jf. § 17.

5.4 Fylkesmannen sin konklusjon

Fylkesmannen finn at Tokke kommune ikkje har sett til at barnehagane etterlever reglane om styrar, jf. barnehageloven § 8, jf. § 17.

6 Våre reaksjonar

6.1. Pålegg om retting

Fylkesmannen har i kapittel 3, 4 og 5 konstatert lovbrøt. Vi varslar følgjande pålegg som er aktuelle å vedta etter utløpet av rettefristen i endeleg tilsynsrapport, jf. barnehageloven § 9 første ledd, jf. kommuneloven § 30 - 4:

Kommunen som tilsynsmynde

- 1) *Kommunen som barnehagemynde må innrette sine verkemidlar, rettleiing og tilsyn, slik at dei kan sjå til at den enkelte barnehagen drivast i samsvar med gjeldande regelverk, jf. barnehageloven §§ 8, jf. 16. Dette inneber at:*
 - Barnehagemynde må innhente tilstrekkeleg kunnskap om barnehagens praksis knytt til de ulike eigarpliktene.
 - Barnehagemynde må på bakgrunn av sin kunnskap om barnehagane jamleg foreta risikovurderingar i forhold til å vurdere behovet for rettleiing og tilsyn.
 - Barnehagemynde må nytte sine verkemidlar, rettleiing og tilsyn, for å sjå til at barnehagane drives i samsvar med gjeldande regelverk.
 - Barnehagemyndes verkemidlar må vere eigna til å avdekke lovbrøt.
 - Barnehagemyndes risikovurderingar og konklusjonar må baserast på oppdatert og gjeldande forståing av barnehagelova.
 - Barnehagemynde må vurdere og konkludere om barnehageeigar oppfyller lovkrava i barnehagelova.

Kommunen som godkjenningssmynde

- 2) *Barnehagemynde må syte for at den gir naudsynt rettleiing til den som vurderer å søke om godkjenning av ny barnehage, eller endringar i eksisterande barnehage, jf. barnehageloven §§ 8 og 10 jf. forvaltningsloven § 11.*
- 3) *Barnehagemynde må syte for at den behandlar alle søknader om godkjenning av barnehagar i tråd med saksbehandlingsreglene før den avgjer søknaden, jf. barnehageloven §§ 8, 10, 1, 1a, 2 og 19, Forskrift om politiattest i barnehager § 6 og forvaltningsloven §§ 11, 11a og 17. Dette inneber at:*
 - Barnehagemynde må gi naudsynt rettleiing til søkaren i godkjenningssprosessen.
 - Barnehagemynde må innhente naudsynt informasjon for å vurdere om barnehagen er eigna etter barnehageloven §§ 1, 1a og 2 om barnehagens formål og innhald.
 - Barnehagemynde må innhente politiattest for søkaren, og det må gå fram av saksdokumenta at politiattest er levert
- 4) *Barnehagemynde må syte for at den avgjer alle søknader om godkjenning av barnehagar i tråd med aktuelle krav, jf. barnehageloven §§ 10, 1, 1a, 2 og 19, Forskrift om politiattest i barnehager § 6, forvaltningsloven kap. V og ulovfesta forvaltningsrett. Dette inneber at:*

- Barnehagemynde må vurdere om barnehagen er eigna etter barnehageloven §§ 1, 1a og 2.
- Barnehagemynde må ta omsyn til merknader og eventuelle vilkår frå andre mynde i sin vurdering om den skal godkjenne barnehagen.
- Barnehagemynde må berre setje vilkår om kor mange barn, barnas alder og opphaldstid.
- Barnehagemynde må vurdere politiattesten før godkjenning gis
- Barnehagemynde må følgje saksbehandlingsreglane i forvaltningslova, jf. forvaltningsloven. §§ 23, 24, 25, 27-3.

5) *Barnehagemynde må syte for at alle barnehagane i kommunen er godkjent etter barnehageloven § 10 før barnehagedrift setjast i gang, jf. barnehageloven § 6 annet ledd.*

Kommunen si oppfølging av regelverket om styrar.

- 6) *Barnehagemynde må bruke dei verkemidla den har etter barnehagelova til å påse at barnehaganes praksis er i tråd med § 17 i barnehageloven.*
- Barnehagemynde må innhente tilstrekkeleg kunnskap om barnehaganes etterleving av barnehageloven § 17
 - Barnehagemynde må bruke denne kunnskapen til å vurdere behovet for rettleiing og tilsyn, jf. barnehageloven § 8, jf. § 17.
 - Barnehagemynde må vurdere og konkludere om barnehaganes etterleving av barnehagelovens § 17 er lovleg eller ulovleg.

Kommunen må i sine vurderingar og handlingar legge til grunn rett lovforståing.

6.2 Oppfølging av pålegga

De skal setje i verk tiltak for å rette brot på regelverket straks. Innan fristen må de sende oss ei erklæring og tilhøyrande dokumentasjon om at forholda er retta og ei utgreiing om korleis brota er retta.

Kommunen skal få ein frist for å oppfylle pålegga og gi tilbakemelding til oss. Fristen skal være tilstrekkeleg til at kommunen kan rette regelverksbrota. Fristen skal ikkje være lengre enn det som er nødvendig for at kommunen skal kunne rette. Normalt vil fristen være mellom tre veker og tre månader ut frå type brot og omfang.

I den situasjonen vi er i i dag med tiltak i samband med koronasmitten, vel vi å utvide fristen.

Fristen er satt til 1.10.2020.

Vi vil ikkje avslutte tilsynet før de gjennom erklæringa og utgreiinga har vist at pålegga er retta.

7. De har rett til å klage

Tilsynsrapporten er eit enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 bokstav b. De kan klage på enkeltvedtaket.

Dersom de klagar, må de gjere det innan tre veker. Fristen gjeld frå beskjed om at brevet har komme fram til dykk, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. De sender klagen til oss. Vi har moglegheit til å omgjere vedtaket. Dersom vi ikkje er einige med dykk, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet som avgjer saka.

I forvaltningsloven § 32 kan de sjå korleis de skal utforme klagen.

De kan be om at vi ikkje set i verk vedtaket før klagefristen er ute, eller klagen er endeleg avgjord av Utdanningsdirektoratet, jf. forvaltningsloven § 42.

De er part i saken og har rett til innsyn i saksdokumenta, jf. forvaltningsloven § 18.

Fylkesmannen i Vestfold og Telemark

Skien 24.4.2020