



Karlsøy kommune  
9130 Hansnes

## Lovlighetsklage på budsjett 2015 og økonomiplan 2015-2018 tas ikke til følge

Fylkesmannen i Troms viser til oversendelse av lovlighetsklage av 6. januar 2015, mottatt her 9. mars 2015, på vedtak i Karlsøy kommunestyre av 17. desember 2014 i sak 97/14 om budsjett 2015 og økonomiplan 2015-2018.

-----  
**Fylkesmannen tar ikke lovlighetsklagen til følge. Det foreligger ikke feil eller mangler ved kommunestyrets vedtak i sak 97/14 om budsjett 2015 og økonomiplan 2015-2018 som gir grunnlag for å kjenne vedtaket ugyldig.**  
-----

### Sakens bakgrunn

Kommunestyrerepresentantene Bjørn Lian (FrP), Hanny Ditlefsen (FRRR) og Asle Cebakk (FRRR) har i brev av 6. januar 2015 fremsatt en lovlighetsklage på Karlsøy kommunestyre sitt vedtak i sak 97/14 av 17. desember 2014 om budsjett 2015 og økonomiplan 2015-2018, jf. kommuneloven § 59 nr. 1.

Lovlighetsklagen ble behandlet i Karlsøy kommunestyre sitt møte 18. februar 2015, der det ble besluttet å opprettholde vedtaket av 17. desember 2014.

Kommunens oversendelse til Fylkesmannen for videre behandling og avgjørelse er datert 2. mars 2015. På grunn av en forglemmelse i kommunen ble ikke saken oversendt før 9. mars 2015, og den ble da journalført hos Fylkesmannen.

Lovlighetsklagen består av i alt fire forhold som klagerne mener «strider med lover, forskrifter og retningslinjer som er vedtatt av Stortinget og Karlsøy kommune».

Lovlighetsklagens anførsler knytter seg til tiltak som ble vedtatt for å skape balanse i budsjett 2015 og økonomiplan 2015-2018.

Det hevdes i klagen at to av innsparingstiltakene for å skape balanse i vedtatt budsjett 2015 og økonomiplan 2015-2018 er i strid med hhv. opplæringsloven og barnehageloven.



Dette gjelder for det første innsparingstiltaket felles rektor for Vannvåg skole (Vannvåg oppvekstsenter fra 1. august 2015) og Vannareid oppvekstsenter fra 1. august 2015, som vil medføre en innsparing på kr. 350 000,- i 2015 og kr. 650 000,- årlig i 2016-2018.

Vannvåg skole har i dag 30 elever i fådelt 1-10 ungdomsskole (3 klasser) samt skolefritidsordning. Vannvåg barnehage har 12 barn (godkjent for 30 plasser). Fra 1. august 2015 er det vedtatt at Vannvåg skole, Vannvåg barnehage og skolefritidsordning skal organiseres som et oppvekstsenter.

Vannareid oppvekstsenter har i dag 38 elever i fådelt 1-10 ungdomsskole (3 klasser), barnehage med ca. 12 barn (godkjent for 30 plasser) og skolefritidsordning.

Klagerne viser til opplæringsloven § 9-1 om at hver skole skal ha en forsvarlig faglig, pedagogisk og administrativ ledelse, og hevder at det ikke er adgang til å saldere budsjett og økonomiplan med dette tiltaket.

For det andre mener klagerne at det ikke er adgang til å ha felles barnehagestyrer for Hansnes barnehage, Gamnes barnehage og Stakkvik barnehage.

I dag er Hansnes barnehage en egen to-avdelingsbarnehage med 42 godkjente plasser og 7,9 årsverk. Barnehagen har en styrer og to pedagogiske ledere. Alle plassene er fylt opp.

Gamnes barnehage er i dag godkjent for 30 plasser og har 6,4 årsverk med en enhetsleder/styrer, som også er enhetsleder for Stakkvik barnehage. Alle plasser i Gamnes barnehage er fylt opp.

Stakkvik barnehage er godkjent for 24 plasser. Det er for tiden 3 barn i barnehagen og to ansatte, en i fast stilling og en i midlertidig stilling. Mellom Hansnes barnehage og Gamnes barnehage er det om lag 10 km. Stakkvik barnehage ligger på Reinøya.

I følge vedtatt budsjett og økonomiplan skal dette tiltaket gi en innsparing på kr. 325 000,- i 2015 og kr. 650 000,- for 2016-2018. Klagerne viser her til barnehageloven § 17 om at barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse, og ha en daglig leder som har utdanning som førskolelærer eller annen høyskoleutdanning. Klagerne hevder at en felles ledelse av de tre nevnte barnehagene er i strid med barnehageloven § 17, og at det dermed ikke er adgang til å saldere budsjett og økonomiplan med et slikt innsparingstiltak.

Videre anføres det i klagens punkt 3 at kommunen har lagt inn inntekter i økonomiplanens tre siste år (2016-2018) på 1,7 mill. kr. årlig som er kalt «produksjonsavgift oppdrett». Det hevdes at kommunen ikke har grunnlag for å legge slike inntekter inn i økonomiplanen, ettersom det ikke foreligger vedtak fra sentralt hold om at kommunen vil kunne få slike inntekter.

I det siste punktet i lovlighetsklagen vises det til endringer i den administrative organisering av kommunen. Det hevdes at de tillitsvalgte ikke er tatt med på råd i prosessen med å redusere antall administrative lederstillinger, og det stilles spørsmål ved om dette er et brudd på lov- og avtaleverket.

## **Fylkesmannens vurdering**

Fylkesmannen skal prøve lovligheten av avgjørelser truffet av et folkevalgt organ blant annet når det reises krav om det fra tre eller flere kommunestyrerepresentanter, jf. koml. § 59 nr. 1,

jf. delegasjonsfullmakt. Fylkesmannen legger til grunn at lovlighetsklagen fyller de formelle krav med hensyn til klagefrist og antall representanter som har underskrevet klagen.

Fylkesmannens kontroll er begrenset til kontroll av ”avgjørelsens lovlighet”. Kontrollen skal på denne bakgrunn omfatte undersøkelse av:

- **om avgjørelsen er truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse (personell kompetanse),**
- **om avgjørelsen er blitt til på lovlig måte (prosessuell kompetanse), og**
- **om avgjørelsen er innholdsmessig lovlig (materieell kompetanse)**

Kontrollen kan ikke begrense seg til ett av disse forholdene, men må omfatte alle. Utenfor faller kontroll av kommunens skjønnsutøvelse, med mindre det foreligger såkalt forvaltningsrettslig myndighetsmisbruk.

Det er bare de forvaltnings- og offentligrettslige sider ved en avgjørelse som er gjenstand for lovlighetskontroll, ikke de rent privatrettslige sider. Fylkesmannen har som det klare utgangspunkt ikke myndighet til å overprøve kommunens utøvelse av det frie skjønn. Verken kommunens politiske vurderinger eller hensiktsmessigheten av en avgjørelse er gjenstand for Fylkesmannens kontroll.

**På bakgrunn av en gjennomgang av prosessen og sakens dokumenter, legger Fylkesmannen til grunn at vedtaket i sak om budsjett 2015 og økonomiplan 2015-2018 er truffet av rett organ, og at det derfor ikke heftes av personelle kompetansemangler. Dette har heller ikke vært anført fra klagernes side.**

Vurdering av prosessuell kompetanse innebærer å kontrollere hvorvidt saksbehandlingsreglene er fulgt. Dette gjelder alle regler for saksbehandling som fremgår av kommuneloven og forvaltningsloven, men også eventuelle saksbehandlingsregler i særlovgivningen. Alle avgjørelser skal bygge på et korrekt og fullstendig faktum, og det skal ikke være tatt utenforliggende hensyn. En avgjørelse skal dessuten ha et lovlig formål. Slike faktiske og mer vurderingspregede premisser for en avgjørelse er også gjenstand for prøving.

Et kommunalt vedtak om ha felles rektor for to skoler/oppvekstsentre og felles daglig leder for tre barnehager er ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 om vedtak, noe som innebærer at forvaltningslovens saksbehandlingsregler ikke kommer direkte til anvendelse. Det er ikke bestemmende for rettigheter til elever, foreldre osv. på skolene at det blir en felles rektor. Det er heller ikke saksbehandlingsregler i opplæringsloven som får betydning for dette. Det er imidlertid et ulovfestet forvaltningsrettslig prinsipp at forvaltningen skal treffe vedtak basert på en forsvarlig saksbehandling.

Et vedtak om budsjett og økonomiplan er heller ikke å anse som et enkeltvedtak iht. forvaltningsloven § 2. Kravene til saksbehandling i forbindelse med kommunens behandling fremgår dermed først og fremst av kommunelovens saksbehandlingsregler for folkevalgte organ, men det må også følge de alminnelige regler, både i forvaltningsloven og på ulovfestet grunnlag, om forsvarlig saksbehandling. Kommunestyret kan også selv oppstille regler om saksbehandlingen i reglement som utfyller disse krav. Vi har imidlertid ikke fått opplyst at Karlsøy kommunestyre har slike bestemmelser i reglement som får betydning for saken.

De prosessuelle krav til saksbehandling av budsjett og økonomiplan er hjemlet i koml. §§ 44 nr. 6 og 7 og 45 nr. 1, 2 og 3, som slår fast at kommunestyret vedtar hhv. økonomiplan og budsjett etter innstilling fra formannskapet, at innstillingen fra formannskapet skal legges ut til alminnelig ettersyn i minst 14 dager og at årsbudsjettet må være vedtatt innen utgangen av året før budsjettåret. Disse reglene er etterlevd i behandlingen av budsjett 2015 og økonomiplan 2015-2018 i Karlsøy kommune.

Ved utarbeidelsen av og vedtak om budsjett og økonomiplan vil det som regel være slik at ikke alle forhold er kjent. Nye utgifter kan dukke opp og forutsetningene for beregning av inntekter og utgifter og evt. vedtatte innsparingstiltak kan endre seg. Fylkesmannen legger til grunn at dersom det viser seg at inntektene blir lavere enn budsjettet, at utgiftene øker, at tiltak ikke starter opp som planlagt eller at vedtatte innsparingstiltak ikke kan gjennomføres eller får effekt som forutsatt i budsjett/økonomiplan, må årsbudsjett og evt. økonomiplan justeres, og administrasjonen og kommunestyret må oppfylle sine plikter etter kommuneloven. Dette er en naturlig del av den løpende økonomistyringen i kommunen gjennom budsjettåret.

**Fylkesmannen legger ut fra ovenstående til grunn at saksbehandlingsreglene har blitt fulgt, og at avgjørelsen derfor ikke heftes av prosessuelle kompetansemangler.**

Kontroll av materiell kompetanse består i en undersøkelse av om avgjørelsens innhold er i samsvar med gjeldende lovfestede og ulovfestede rettsregler.

Fylkesmannen vil innledningsvis vise til Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder om lovlighetskontroll etter koml. § 59. Her står det i kap. 6.2.6.2.:

*«Utgangspunktet må være at man må kunne avgrense kontrollen til det som i hovedsak er påklaget og at kontrollen ikke går lengre enn det som er nødvendig for å ta stilling til lovligheten. Hva dette vil si, må nødvendigvis variere fra sak til sak. Et eksempel kan være lovlighetsklage som er rettet mot en avgjørelse som får konsekvenser for bestemte virksomheter eller enheter i kommunen, som omorganisering, flytting, nedleggelse eller innsparing. Lovlighetskontrollen skal ikke være en kontroll med avgjørelsens tilsiktede eller utilsiktede konsekvenser, men om selve avgjørelsen er lovlig eller ikke etter gjeldende rett. Det er ikke sikkert at det for større sakskompleks er behov for å kontrollere hele eller alle sider av avgjørelsen for å ta stilling til lovligheten. For eksempel vil det ved lovlighetskontroll av et kommunalt årsbudsjett trolig ikke være nødvendig å ta stilling til alle deler av budsjettet dersom klagen primært reiser spørsmål om lovligheten av å foreta endringer i skolestrukturen som en del av årsbudsjettet.*

(...)

*Både av hensyn til det lokale selvstyret og formålet bak § 59, bør ikke lovlighetskontrollen være mer omfattende enn det som er nødvendig for å avdekke eventuelle feil.»*

## Kommunelovens krav til årsbudsjett og økonomiplan

De innholdsmessige krav til årsbudsjett og økonomiplan følger av koml. §§ 44-47.

Årsbudsjettet er en bindende plan for kommunens midler og anvendelsen av disse i budsjettåret, jf. koml. § 46 nr. 1. Når det gjelder økonomiplanen, finnes det ikke en tilsvarende regel etter at kommuneloven ble endret med virkning fra 2001. Økonomiplanen er likevel kommunens «langtidsbudsjett» og kommunens øverste politiske styringsinstrument, og det er krav til årlig rullering, jf. § 44 nr. 1.

Iht. § 44 nr. 3 skal økonomiplanen omfatte hele kommunens virksomhet og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventete utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. Planen skal være satt opp på en oversiktlig måte. Etter nr. 4 skal det i økonomiplanen for hvert enkelt år økonomiplanen omfatter anvises dekning for de utgifter og oppgaver som er ført opp, jf. § 46 nr. 6 om at det skal budsjetteres med et driftsresultat som minst er tilstrekkelig til å dekke renter, avdrag og nødvendige avsetninger.

Kommuneloven stiller videre krav til at det skal gjøres endringer når dette er påkrevd, og dette gjelder både økonomiplan og spesielt årsbudsjettet.

Koml. § 47 nr. 2 stiller krav til at dersom det skjer endringer i løpet av budsjettåret som kan få betydning for de inntekter og utgifter som årsbudsjettet bygger på, har rådmannen en rapporteringsplikt til kommunestyret ang. økonomisk utvikling, og en plikt til å foreslå nødvendige tiltak ved behov i budsjett, evt. også i økonomiplan, for å gjenopprette budsjettbalansen.

Kommunestyret har på sin side en rettslig handlingsplikt etter § 47 nr. 3, som understreker uttrykkelig at det er kommunestyret som har ansvar for at kommuneøkonomien til enhver tid er i balanse. I koml. § 47 nr. 3 heter det at dersom kommunestyret får melding etter nr. 2, skal det foreta nødvendige endringer i budsjettet. Det samme gjelder når det på annen måte gjøres kjent med forhold som kan bety vesentlig svikt i inntektene eller en vesentlig økning i utgiftene i forhold til budsjettet.

## Karlsøy kommunes budsjett 2015 og økonomiplan 2015-2018

*Punkt 1 og 2 i klagen om felles rektor for Vannvåg skole (oppvekstsenter) og Vannareid oppvekstsenter på Vannøya og felles barnehagestyret for Hansnes barnehage, Gamnes barnehage og Stakkvik barnehage*

Fylkesmannen er kjent med at organisering av barnehage- og grunnskoletilbudet i Karlsøy kommune over flere år har vært gjenstand for gjennomgang og politisk debatt i kommunestyret i forbindelse med budsjett- og økonomiplanarbeidet.

Vedlegg 4 i budsjett- og økonomiplandokumentet for 2015-2018 inneholder utredninger som er initiert av formannskapet. Vedlegg 4 B omhandler skolestrukturen i Karlsøy kommune. Her er det foreslått to alternativer «for å hensynta et best mulig tjenestetilbud til alle innbyggerne i kommunen»:

- «Alternativ 1: Strukturendring for skolene i Karlsøy med én skole på Vannøya»

- *«Alternativ 2: Som i dag, men med felles ledelse for skolene på Vannøya. En enhetsleder.»*

Det står videre at *«et mulig alternativ i neste planperiode er å ha en sentralskole i Karlsøy, dvs. å bygge en ny skole med beliggenhet der flest elever vil bo i fremtiden, alternativt én ungdomsskole i kommunen.»*

Konklusjonen i utredningen er at det anbefales at man starter prosessen med å få til én skole på Vannøya, og at fra 1. august 2015 skal skoleelevene samles på Vannvåg skole.

I rådmannens forslag til budsjett 2015 og økonomiplan 2015-2018 lå det med bakgrunn i nevnte utredning inne forslag om å legge ned Vannareid skole fra 1. august 2015 og ha skoletilbud for alle elever i Vannvåg oppvekstsenter, med innsparing på 2,3 mill. kr i 2015 og 5,5 mill. kr i alle år fra 2016.

I kommunestyrets behandling fikk ikke forslaget fra rådmannen gjennomslag. I stedet ble fra Karlsøy Arbeiderparti foreslått å ha felles enhetsleder/ rektor for de to skolene/ oppvekstsentrene på Vannøya og felles enhetsleder for barnehagene Hansnes, Gamnes og Stakkvik. Karlsøy Arbeiderparti sitt forslag til årsbudsjett 2015 og økonomiplan 2015-2018 fikk flertall i kommunestyret. Det aktuelle innsparingstiltaket i dette forslaget tilsvarer så langt Fylkesmannen kan se, alternativ 2 i vedlegg 4B i budsjett- og økonomiplandokumentet.

Fylkesmannen har i tidligere lovlighetsklager vedr. skolestruktur lagt til grunn at denne type avgjørelser ligger i kjerneområdet av den kommunale handlefriheten, og at en avgjørelse må bygge på kommunestyrets økonomiske, politiske og samfunnsmessige prioriteringer. Analogt vil det derfor som det klare utgangspunkt ligge innenfor kommunens handlefrihet og skjønn å bestemme hvordan barnehage- og grunnskoletilbudet skal organiseres og administreres i kommunen, herunder hvordan de ulike enhetene skal styres og ledes.

Fylkesmannen kan ikke se at de aktuelle innsparingstiltakene som er vedtatt innebærer at årsbudsjett for 2015 og økonomiplan 2015-2018 er i strid med lovfastsatte krav i kommuneloven med tilhørende forskrifter når det gjelder utarbeidelse av og innhold i årsbudsjett og økonomiplan. Fylkesmannen vil generelt vise til at et årsbudsjett vil inneholde flere tiltak der etterfølgende administrativ oppfølging vil måtte avklare om de aktuelle tiltakene vil kunne gjennomføres i tråd med budsjettforutsetningene. Aktuelle hindringer for dette vil kunne være utgiftskutt som viser seg og ikke være realistiske eller at tiltak ikke kan gjennomføres som forutsatt i budsjettet på grunn av at det vil stride mot lovfastsatte krav.

Etter vår vurdering må kommunestyrets vedtak i sak 97/14 oppfattes som et pålegg til administrasjonen om å utrede og gjennomføre endring av den administrative ledelsen av skolene på Vannøya og de tre barnehagene Hansnes, Gamnes og Stakkvik, med planlagt iverksettelse fra 1. august 2015. Dersom det skulle vise seg at det de aktuelle innsparingstiltakene ikke er mulig å gjennomføre innenfor rammene av opplæringsloven, barnehageloven og gjeldende avtaleverk vil konsekvensen måtte bli at årsbudsjett og økonomiplan justeres, slik at balansekravet ivaretas. Administrasjonens oppfølging vil måtte kunne ut i en egen avgjørelse som vil være gjenstand for lovlighetskontroll på vanlig måte.

### *Punkt 3 i klagen om budsjettering av inntekter fra produksjonsavgift oppdrett*

I punkt 3 i klagen hevdes det at kommunen ikke har grunnlag for å legge inntekter på 1,7 mill. kr. årlig fra «produksjonsavgift oppdrett» inn i økonomiplanens tre siste år (2016-2018), ettersom det ikke foreligger vedtak fra sentralt hold om at kommunen vil kunne få slike inntekter. Klagerne viser til at Kommunalkomiteén i en flertallsmerknad har bedt om at det ses på muligheten for å innføre en type avgift som ligner på dette, men at det verken er utredet eller vedtatt noe som etter deres oppfatning kan brukes som grunnlag for å komme fram til et beløp på 1,7 mill. kr. for Karlsøy kommune

Fylkesmannen viser til rådmannens vurdering i forbindelse med behandling av lovlighetsklagen. Her fremgår det at det etter rådmannens vurdering ikke er besluttet av Stortinget noen slik arealavgift for kommunesektoren knyttet til oppdrett, noe det ble gjort oppmerksom på i budsjettmøtet i desember 2014.

Iht. koml. § 44 nr. 3 skal økonomiplanen omfatte hele kommunens virksomhet og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventete utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden.

Det er etter Fylkesmannens syn ikke sannsynliggjort i tilstrekkelig grad at det er grunnlag for å legge inn en slik inntekt i økonomiplanens tre siste år, slik kommunestyret vedtok i sak 97/14.

Vi finner imidlertid ikke at en slik feil eller mangel i økonomiplan gir grunnlag for å kjenne vedtaket i sak 97/14 ugyldig. Den budsjetterte inntekten utgjør ca. 0,8 % av samlede brutto driftsinntekter i 2016, noe som må sies å være lite. Ettersom økonomiplanen ikke har den samme rettslig bindende virkning som årsbudsjettet, er det heller ikke samme krav til løpende oppdatering dersom det skjer endringer i forutsetningene som er lagt til grunn.

Dersom det ikke kommer informasjon som tilsier at kommunene kan påregne slike inntekter fra 2016, evt. seinere, forutsetter Fylkesmannen at kommunen i arbeidet med den årlige rulleringen av økonomiplanen 2016-2019 foretar nødvendige endringer. Årsbudsjett/ økonomiplan må da salderes på annen måte enn ved budsjettering av disse inntektene, slik at kravet til en balansert og realistisk økonomiplan overholdes.

**Konklusjonen etter dette blir at vedtaket om budsjett 2015 og økonomiplan 2015-2018 er innholdsmessig lovlig.**

### **Litt nærmere om opplæringsloven og barnehageloven**

I tilknytning til kommunens vedtak om å ha felles rektor Vannvåg og Vannareid oppvekstsenter og felles daglig leder for Hansnes, Gamnes og Stakkvik barnehager er det noen forhold Fylkesmannen finner grunn til å kommentere særskilt.

I opplæringslova § 9-1 Leiing står det:

*Kvar skole skal ha ei forsvarleg fagleg, pedagogisk og administrativ leiing.*

*Opplæringa i skolen skal leiast av rektorar. Rektorane skal halde seg fortrulege med den daglege verksemda i skolane og arbeide for å vidareutvikle verksemda. Den som skal tilsetjast*

*som rektor, må ha pedagogisk kompetanse og nødvendige leiaregenskapar. Rektorar kan tilsetjast på åremål.*

Rektor er den øverste leder ved den enkelte skole, og kravet om rektor som øverste leder gjelder ved alle grunnskoler og videregående skoler, uansett skolens størrelse. Ut fra dette er loven i utgangspunktet ikke til hinder for at to eller flere skoler har felles rektor.

Vi viser til forarbeidene til lovendringen, Ot. prp. nr. 67 (2002-2003), blant annet s. 23:

*« ... Dette inneber at alle skolar skal vere underlagde ein rektor med ansvar for opplæringa, og at det vil vere tillate for skolar å ha felles rektor, men berre så langt det da vil vere mogleg for rektor å halde seg fortruleg med den daglege verksemda, med det for auget at denne kan vidareutviklast.»*

Utdanningsdirektoratet har tidligere konkludert med at det ikke kan være felles rektor for en grunnskole og en videregående skole.

Med hensyn til punktet om felles styrer for Hansnes barnehage med avdeling Gamnes og avdeling Stakkvik, heter det i barnehageloven § 17:

*Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse.  
Barnehagen skal ha en daglig leder som har utdanning som førskolelærer eller annen høyskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse.*

Loven åpner for at også andre med høyskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk utdanning kan tilsettes som styrer. Utdanning som allmennlærer er her relevant.

I merknadene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 72 (2004-2005) fremgår det at med daglig leder menes styrer. Videre står det at *«det stilles i utgangspunktet krav om at hver barnehage skal ha en styrer»*. Dette er hovedregelen. Årsaken til krav om én styrer pr. barnehage, er at dette vil bidra til å sette barnehagen i stand til å oppfylle kravet om at barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse, jf. barnehageloven § 17 første ledd.

I merknadene til barnehageloven § 17 er det lagt til grunn at felles organisering av skole og barnehage som én mindre virksomhet kan være en løsning i områder der barnehagebarn og skolebarn til sammen bare utgjør noen få titalls barn. Dette er et grunnvilkår for felles organisering av skole og barnehage etter barnehageloven.

Når det gjelder muligheten for at flere barnehager har én leder, står det i merknadene til barnehageloven at det kan tenkes unntakstilfeller fra krav om at hver barnehage skal ha en styrer der det kan være behov for at flere barnehager samler sine styrerressurser, for eksempel i ett lederteam. Det er en forutsetning at slik samordning ikke fører til svekkelse av styrerressursen. Det betyr at en samling av styrerressursene skal medføre at styrerressursen skal være like god som om barnehagen hadde én styrer.

For at styrerressursen skal være like god som om barnehagen hadde én styrer, blir det videre forutsatt at det er en hensiktsmessig avstand mellom barnehagene, at styrerteamet har daglig kontakt og at det skjer en daglig oppfølging av hver enkelt barnehage, og at den forskriftsfestede normen for pedagogisk bemanning overholdes.



Det går videre fram av merknadene at rent unntaksvis kan flere små barnehager organiseres sammen som én virksomhet med én styrer, for eksempel der det er vanskelig å få kvalifisert personale. Dette er altså ment som en snever unntaksregel, og i likhet med samling av styrerressurser skal denne ordningen ikke føre til en svekkelse av styrerressursen.

Begrepet «barnehagen» er knyttet til godkjenningen etter barnehageloven § 10, slik at hver enkelt godkjenning er utgangspunktet for vurderingen om det er én barnehage etter barnehageloven § 17 andre ledd. I følge KOSTRA skjema 16 (årsmelding per 15.12.14) er Hansnes, Gamnes, Stakkvik, Vannvåg og Vannareid oppvekstsenter avd. barnehage virksomheter som i dag er godkjent som enkeltstående barnehager.

Det er for øvrig uklart for Fylkesmannen om Karlsøy kommune som barnehageeier vil søke om én felles godkjenning av Hansnes, Gamnes og Stakkvik barnehage og én godkjenning av barnehagene Vannvåg og Vannareid Oppvekstsenter avd. barnehage til ett felles oppvekstsenter. Ved en eventuell sammenslåing må det legges vekt på virksomhetens størrelse etter en sammenslåing, barnehagens geografiske plassering i forhold til hverandre og tilgangen til kvalifisert personale.

Vi gjør oppmerksom på at Utdanningsdirektoratet mener at barnehageeier ikke kan søke om én godkjenning av flere barnehager plassert på ulike steder under ett. 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 som hvor det må søkes om godkjenning for hver enkelt. Det samme gjelder der barnehagen ligger på samme sted, men er fysisk og administrativt atskilt.

Fylkesmannen i Troms legger til grunn at kriteriene i opplæringsloven § 9-1 og barnehageloven § 17 om pedagogisk og administrativ ledelse er skjønnsmessige, og at vurderingen av hvorvidt to skoler og to barnehager kan ha felles leder må avgjøres etter en helhetsvurdering i hvert enkelt tilfelle. En slik vurdering må i første omgang gjøres av kommunen som skoleeier, barnehageeier og barnehagemyndighet.

-----

Slik saken er opplyst for oss, kan ikke Fylkesmannen se at det foreligger forhold ved Karlsøy kommunestyrets vedtak i sak 97/14 av 17. desember 2014 om budsjett 2015 og økonomiplan 2015-2018, som gir grunnlag for å oppheve vedtaket. Lovlighetsklagen tas dermed ikke til følge.

I medhold av kommuneloven § 59 nr. 1, jf. delegasjonsfullmakt fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, treffer Fylkesmannen følgende

**avgjørelse**

Fylkesmannen tar ikke lovlighetsklagen til følge. Det foreligger ikke feil eller mangler ved kommunestyrets vedtak i sak 97/14 som gir grunnlag for å kjenne vedtaket ugyldig.

-----

Fylkesmannens avgjørelse kan ikke påklages. Vi ber om at kommunestyret blir orientert om avgjørelsen, og at brevet blir gjort tilgjengelig for medlemmene.

Etter fullmakt

Jan-Peder Andreassen  
kommunaldirektør

Asle Tjeldflåt  
seniorrådgiver

Intern kopi: Oppvekst- og utdanningsavdelingen

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har ikke håndskrevne signaturer.*