



Fylkesmannen i Troms og Finnmark

*Romssa ja Finnmarkku fylkkamánni
Tromssan ja Finmarkun maaherra*

TILSYNSRAPPORT

Kommunens rolle som barnehagemyndighet

Karlsøy kommune

21.06.2019

Sak 2019/2103

Sammendrag

Tema og formål

Vi har gjennomført tilsyn med barnehagemyndighetens plikt til å påse at barnehagen drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. Lov 21. juni 2005 om barnehager (barnehageloven) § 8 første ledd.

Vi har kontrollert følgende undertema:

- kommunens tilsyn med barnehagen, jf. barnehageloven § 16
- kommunen som godkjenningsmyndighet, jf. barnehageloven § 10

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

Formålet med tilsynet er å styrke Karlsøy kommunes lovforståelse og ansvar for å påse barnehagens etterlevelse av regelverket. Tilsynet skal bidra til at barnehagen følger regelverket i barnehageloven, og sikre at barna får det barnehagetilbudet de har krav på.

Regelverksbrudd

I de tilfeller der vi konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, betegnes dette som regelverksbrudd. Det gjøres uavhengig av om det er forvaltningsloven, barnehageloven eller forskrifter fastsatt i medhold av denne, som er brutt.

Vi har avdekket følgende regelverksbrudd ved tilsynet:

- Karlsøy kommune påser ikke at barnehagen i kommunen etterlever kravene i barnehageloven, jf. barnehageloven § 8 jf. § 16.

Status på rapporten og veien videre

Siden vi har avdekket lovbrudd, inneholder denne rapporten forhåndsvarsel om enkeltvedtak med pålegg om retting av lovbruddet, se rapportens punkt 4.

Karlsøy kommune fikk mulighet til å kommentere den foreløpige rapporten og forhåndsvarselet om pålegg før Fylkesmannen utarbeider endelig tilsynsrapport. Frist for å gi kommentarer var 04.06.2019. Vi mottok 23.05.2019 kommentarer og beskrivelse av hvilke tiltak som vil bli gjennomført for å rette lovbruddene. Kommunens tilbakemeldinger blir kommentert under punktene 1.1, 2.2.2, 2.2.4 og 3.1.

Vi viser til punkt 4 for nærmere opplysninger om den videre fremdriften i tilsynet.

1	Innledning	4
1.1	Kort om kommunen	4
1.2	Om gjennomføringen av tilsynet.....	5
1.3	Om tilsynsrapporten.....	5
2	Barnehagemyndighetens plikt til å påse etterlevelse av kravene i barnehageloven, jf. barnehageloven § 8 jf. §16.....	6
2.1	Rettslige krav	6
2.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	8
3	Barnehagemyndighetens godkjenning av barnehager jf. barnehageloven § 10.....	15
3.1	Rettslige krav	15
3.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	16
4	Frist for retting av regelverksbrudd.....	21

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

Karlsøy kommune har 2 252 (SSB) innbyggere og 5 barnehager, alle kommunale. Det er 89 barn totalt, hvorav 16 er minoritetsspråklige, 4 mottar spesialpedagogisk hjelp. Det er 45 ansatte i barnehagene.

Vi skrev i foreløpig rapport at kommunen har 4 barnehager. Driften i Stakkvik barnehage var på det tidspunktet flyttet til Hansnes barnehage på grunn av personellmangel. Dere opplyser at driften nå er flyttet tilbake til Stakkvik. Vi har derfor rettet antall barnehager til 5.

Om myndighetsrollen/delegasjon

Karlsøy kommune gjennomførte i 2017 en administrativ omorganisering med overgang til 3-nivåkommune. Det ble da ansatt etatsleder for opplæring. Ifølge «Organisasjonskartet for Karlsøy kommuneadministrasjonen» av 01.12.2017 er opplæringssjefen direkte underlagt rådmannen. Underlagt opplæringssjef er rektor for Hansnes skole, rektor Vannøy oppvekstsenter og barnehagestyrer Ringvassøy barnehage.

I forbindelse med omorganiseringen ble det satt i gang arbeid med å lage nytt delegasjonsreglement. Vi har mottatt arbeidsdokumentet «Delegering i Karlsøy kommune». Det fremgår av dette at etatsleder for opplæring (opplæringssjef) ivaretar lokal barnehagemyndighet. Arbeidet med delegeringsreglementet er ikke ferdigstilt.

Det fremgår av «Overordnet Tilsynsplan for Karlsøybarnehagene» av 03.09.2018 punkt 3.3 «Delegasjon av myndighet» at «Rådmannen delegerer sin avgjørelsesmyndighet etter barnehageloven §§ 8.10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18 med forskrifter til opplæringssjefen».

Fylkesmannen finner etter dette at det er opplæringssjefen som innehar rollen som barnehagemyndigheten i Karlsøy kommune, noe som også ble bekreftet i intervju.

1.2 Om gjennomføringen av tilsynet

Tilsynet ble åpnet gjennom brev til Karlsøy kommune av 05.02.2019. Dere ble bedt om å levere dokumentasjon til oss, og vi har mottatt dokumentasjonen for å gjennomføre tilsynet.

Det ble gjennomført åpningsmøte og intervjuer den 01.04.2019. Fylkesmannen gjennomførte veiledningssamling for kommunene Tromsø, Balsfjord og Karlsøy 16.10.2018. På denne samlingen var Karlsøy kommune representert med styrere, og her ble kontrollspørsmålene vi undersøker i dette tilsynet gjennomgått. Det ble senere avholdt eget veiledningsmøte for opplæringssjefen hos Fylkesmannen.

Det ble gjennomført sluttmøte 12.04.2019 hvor Fylkesmannen presenterte sine foreløpige konklusjoner, og kommunen fikk anledning til å stille spørsmål til våre funn.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til dere 07.05.2019. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Vi har mottatt tilbakemelding fra kommunen i brev av 23.05.2019.

1.3 Om tilsynsrapporten

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

- dokumentasjonen dere har sendt inn (se oversikt i vedlegg)
- informasjonen fra våre egne systemer og offentlige registre
- informasjonen på kommunens nettsted
- intervjuene med:
 - opplæringssjef Sture Grønli (*vi har rettet tittelen fra oppvekstsjef til opplæringssjef*)
 - rektor Reidunn K Dahl, Vannøy oppvekstsenter (ansvarlig for Vannareid barnehage og Vannvåg barnehage)
 - fagleder Heidi Sørensen, Vannøy oppvekstsenter
 - styrer Tove Eliassen, Gamnes/Hansnes/Stakkvik barnehage

Tilsynsrapporten inneholder informasjon om pålegget som er aktuelt å vedta etter rettesfristen etter kommuneloven § 60 d er utløpt.

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

2 Barnehagemyndighetens plikt til å påse etterlevelse av kravene i barnehageloven, jf. barnehageloven § 8 jf. §16.

2.1 Rettslige krav

Kommunen har etter barnehageloven § 8 en plikt til å gi veiledning og påse barnehagenes regelverketterlevelse. Det vil si at kommunen gjennom aktiv veiledning og/eller tilsyn skal påse at barnehagene i kommunen drives i tråd med de krav som settes i barnehageloven med tilhørende forskrifter. Vi presiserer at ansvaret for å påse regelverketterlevelse også gjelder barnehagens innhold og kvalitet.

Barnehagemyndigheten må ha en korrekt lovforståelse av hvilke krav barnehageloven og forskriftene til loven stiller til eiere av barnehager. Dette innebærer å bruke gyldige rettskilder, og legge til grunn gjeldende fortolkning fra nasjonale myndigheter. Aktuelle kilder er lovteksten, forskrifter, forarbeider, retts- eller forvaltningspraksis, rundskriv og veiledere. Myndigheten må for det første ha korrekt lovforståelse når den foretar risikovurderinger av om det er fare for at et eller flere lovkrav i barnehageloven ikke blir oppfylt i barnehagen, se avsnitt om risikovurderinger nedenfor. Videre må myndigheten ha korrekt lovforståelse når den aktivt bruker virkemidlene veiledning og tilsyn som ledd i ivaretagelsen av ansvaret for å påse regelverketterlevelse. Vi viser her til avsnittene om veiledning og tilsyn nedenfor.

Risikovurderinger

Risikovurderinger er løpende vurderinger av sannsynlighet for og konsekvens av brudd på barnehageeiers plikter i barnehageloven med forskrifter, både på bakgrunn av informasjon om regelverksetterlevelse i den enkelte barnehage og samlet for alle barnehagene.

På bakgrunn av informasjon om regelverksetterlevelsen, må barnehagemyndigheten vurdere behovet for veiledning og tilsyn. Dette innebærer at barnehagemyndigheten må kartlegge risiko for brudd på regelverket ved bruk av kilder som sier noe om regelverksetterlevelsen. Aktuelle kilder kan være årsmeldinger per 15.12, klagesaker, bekymringsmeldinger, vedtekter, årsplaner, årsregnskap, medieoppslag, møtepunkter og øvrig kontakt med barnehagene og barnehageeierne. Det avgjørende er at kommunen har tilstrekkelig informasjon om barnehagene til å få et bilde av regelverketterlevelsen på barnehagenivå.

For å oppfylle ansvaret for å påse regelverksetterlevelse i barnehagene, må barnehagemyndigheten ha oversikt over barnehagene i kommunen og regelverket den veileder om og fører tilsyn med. Ulike dokumenter kan gi uttrykk for barnehagemyndighetens overordnede kjennskap til eierpliktene, for eksempel valg av tema for tilsyn, tilsynsrapporter, veiledningsmateriell, møtereferat og rutiner.

Mulige tema for barnehagemyndighetens veiledning og tilsyn (eierpliktene i barnehageloven):

- barnehagens formål, innhold og kvalitet, jf. §§ 1, 1a og 2 og forskrift om rammeplan.
- barns rett til medvirkning, jf. § 3
- foreldreråd og samarbeidsutvalg, jf. § 4
- barnehagens vedtekter, § 7
- krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager, jf. § 14a
- foreldrebetaling, jf. § 15
- styrer/pedagogisk bemanning, jf. §§ 17 og 18 og forskrift om pedagogisk bemanning
- politiattester, jf. § 19
- regler om taushetsplikt, jf. § 20
- opplysningsplikt til sosialtjenesten, jf. § 21
- opplysningsplikten til barneverntjenesten, jf. § 22
- erklæring om barnets helse, jf. § 23

Den informasjonen barnehagemyndigheten får om barnehagen, må brukes til å vurdere risikoen for lovbrudd og hvilke behov barnehagen har for veiledning og tilsyn. I dette ligger også at myndigheten må foreta en kritisk vurdering av hvilke tema det skal veiledes i/føres tilsyn med. Kort oppsummert må kommunen foreta en risiko- og sårbarhetsvurdering.

Veiledning

Det går fram av barnehageloven § 8 at kommunen er lokal barnehagemyndighet og at den skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk. Veiledning betyr at barnehagemyndigheten aktivt gir informasjon til barnehageeier om eierpliktene i barnehageloven med forskrifter. Veiledningen skal være frivillig for barnehageeier.

Som nevnt foran må barnehagemyndighetens veiledning være basert på korrekt lovforståelse av barnehageloven med forskrifter.

Tilsyn

Det følger av barnehageloven § 16 at det er kommunen som barnehagemyndighet som fører tilsyn med at den enkelte barnehage drives etter reglene i barnehageloven med tilhørende forskrifter. Kommunestyret bestemmer hvilket organ dette skal legges til, jf. kommuneloven §§ 10, 12 og 23 nr. 4.

Tilsyn etter barnehageloven § 16 er en sentral del av barnehagemyndighetens ansvar for å påse regelverketterlevelse, og ett av flere virkemidler kommunen har for å sikre kvaliteten i barnehagen.

Barnehagemyndighetens tilsyn må være av et slikt omfang at det kan sikre at barnehagen drives i samsvar med barnehageloven og tilhørende forskrifter. Hvor omfattende tilsynsvirksomheten må være, vil avhenge av tilsynsmyndighetens øvrige aktiviteter, som veiledning/annen kontakt med barnehagen og de risikovurderinger myndigheten foretar.

Når myndigheten bruker tilsyn som virkemiddel for å påse regelverketterlevelse må myndigheten ha nok og egnet informasjon til å kunne ta stilling til om barnehagens praksis er lovlig eller ikke (innenfor de angitte temaer). Vurderinger og konklusjoner i tilsynet skal formidles skriftlig til barnehagen (tilsynsrapport).

Selv om tilsynsrapporten ikke inneholder lovbrudd er det nødvendig at barnehagemyndighetens vurderinger og konklusjoner formidles skriftlig i rapporten, for å sikre etterprøvbarehet og likebehandling, og for å formidle barnehagemyndighetens lovforståelse til barnehagen.

Dersom barnehagemyndigheten avdekker ulovlige eller uforsvarlige forhold, kan kommunen følge opp enten ved å gi pålegg eller veiledning.

Hvis kommunen treffer enkeltvedtak om pålegg etter barnehageloven § 16, skal forvaltningslovens regler om enkeltvedtak følges, jf. forvaltningsloven kapittel IV og V. Dette betyr at et enkeltvedtak om pålegg eller stenging må forhåndsvarsles og parten må gis anledning til å uttale seg før vedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 16. Enkeltvedtak med pålegg om retting eller stengning må inneholde:

- det rettslige grunnlaget for pålegget
- det faktiske grunnlaget for pålegget
- kommunens vurdering av faktiske forhold opp mot rettslige krav
- opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage
- opplysninger om adgangen til å se sakens dokumenter
- opplysninger om adgangen til å be om utsatt iverksetting

Det er av avgjørende betydning for å oppfylle barnehagemyndighetens ansvar for å påse regelverketterlevelse, at barnehagemyndigheten også følger opp at eventuelle avdekkede lovbrudd blir rettet, uavhengig av om kommunen treffer vedtak om pålegg eller ikke. Barnehagemyndigheten må sannsynliggjøre at eventuelle brudd på regelverket faktisk blir rettet.

I tillegg til planlagte tilsyn må kommunen foreta hendelsesbaserte tilsyn når det er nødvendig. Barnehagemyndigheten må ha virkemidler som sikrer at den fanger opp foreldres og andres bekymring knyttet til barnehagetilbudet. Slike bekymringer fra foreldre (og fra andre hold), som gir kommunen grunnlag for å stille spørsmål ved om en konkret barnehage følger barnehageloven, gjør at kommunen etter nærmere vurdering av den konkrete saken, kan måtte gjennomføre et hendelsesbasert tilsyn med hjemmel i barnehageloven § 16. Videre saksgang i et hendelsesbasert tilsyn blir den samme som i de planlagte tilsynene.

Av hensyn til det lokale selvstyret velger kommunen selv hvordan den vil oppfylle sitt ansvar for å påse regelverksetterlevelse. Arbeidet må systematiseres og ha kontinuitet.

2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

2.2.1 Har barnehagemyndigheten oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven?

Oversikt over innebærer en overordnet kjennskap til eierpliktene som finnes i barnehageloven med forskrifter. For å oppfylle ansvaret om å påse regelverksetterlevelse i barnehagene, må barnehagemyndigheten ha oversikt over regelverket dere veileder om og fører tilsyn med. Det er ikke nødvendig med detaljkunnskap om alle barnehageeiers plikter, eller at det foreligger en oversikt i et bestemt format.

Barnehagemyndigheten har svart ja på dette spørsmålet i sin egen vurdering i RefLex. Her skriver barnehagemyndigheten at den har oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven gjennom å sette seg inn i barnehageloven og rammeplan.

I intervju kom det fram at barnehagemyndigheten hadde kjennskap til eierpliktene som finnes i barnehageloven.

Det er Fylkesmannens vurdering at barnehagemyndigheten har oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven.

2.2.2. Har barnehagemyndigheten tilstrekkelig kunnskap om hvordan barnehageeier oppfyller sine plikter etter barnehageloven?

Tilstrekkelig kunnskap betyr å ha nok og egnet informasjon om barnehagen til å gjøre risikovurderinger. Dersom barnehagemyndigheten ikke har tilstrekkelig informasjon om barnehagens praksis for å belyse om barnehageeier ivaretar sine plikter, må dere innhente det. Uten informasjon om regelverksetterlevelsen kan ikke barnehagemyndigheten vurdere risikoen for brudd på regelverket og behovet for veiledning og tilsyn. Informasjonen skal vise om regelverket er kjent, forstått og overholdt av barnehageeier.

Barnehagemyndigheten har svart ja på dette spørsmålet i sin egen vurdering i RefLex. Her skriver barnehagemyndigheten videre at samlet sett utgjør lederkompetansen i alle barnehagene, sammen med opplæringssjefen og merkantil stabsressurs, et godt kunnskapsgrunnlag for at barnehagemyndigheten kan påse at alle barnehageeierne kan oppfylle sine plikter etter barnehageloven.

Alle som ble intervjuet oppfatter at det er opplæringssjefen som ivaretar barnehagemyndigheten i kommunen, og opplæringssjefen er tilgjengelig og lett å ta kontakt med.

I intervju ble det opplyst at barnehagemyndigheten skaffer seg kunnskap om hvordan barnehagene oppfyller sine plikter etter barnehageloven, gjennom jevnlig og tett dialog med styrerne, referat fra fagledermøter og møter for pedagogiske ledere, barnehagens årsplaner, søknad om godkjenning og dispensasjoner.

Vi har fått fremlagt møtereferat fra fagledermøter og pedagogiske ledermøter. Vi ser at opplæringssjefen har vært med på ett av møtene, men da som eier jf. orienteringssak. Det er ikke fremvist dokumentasjon som viser om barnehagemyndigheten har møter med styrere/fagleder som omhandler

myndighetsutøvelse, dvs. regelverksgjennomgang av eierpliktene i barnehageloven med forskrifter, noe som også ble bekreftet i intervju.

I intervjuene kom det frem at barnehagene sender inn årsplanene til barnehagemyndigheten, men at det ikke er etablert rutiner for tilbakemeldinger til barnehagene. Styrerne har ikke fått tilbakemeldinger på det pedagogiske innholdet i årsplanene. Det ble videre opplyst i intervju at barnehagemyndigheten ikke hadde rutiner for å innhente oversikt over klager og bekymringsmeldinger fra foreldre/andre.

Vi ser også at kommunen har utarbeidet et dokument «System for oppfølging – internkontroll», versjon 2 10.02.2016, revidert 13.02.2018 der det blant annet fremgår at

«Som en del av oppfølgingsansvaret skal det utarbeides en årlig rapport om tilstanden i barnehagene, knyttet til læring og utvikling av barna, utvalgte indikatorer og miljø. Den årlige rapporten skal drøftes av den lovmessige formelle barnehageeier dvs. Kommunestyret».

Opplæringssjefen opplyser at kommunen ikke har gjennomført dette tiltaket. En ville kunne gitt barnehagemyndigheten kunnskap om barnehagenes regelverksetterlevelse.

Kommunen har i kommentarene til foreløpig rapport opplyst at årsmeldingene i BASIL i 2017 (opplæringssjefens første halvår) i all hovedsak ble kontrollert av administrativt stabspersonell, men at kontrollen i 2018 ble gjennomført sammen med opplæringssjefen.

Dette er en forbedring fra tidligere år da administrativt ansatt personell har utført dette arbeidet alene. Barnehagemyndigheten får nå i større grad kjennskap til barnehagenes etterlevelse av eierpliktene i barnehageloven på de feltene som inngår i BASIL.

Fylkesmannen er enig i at barnehagemyndigheten har mange kilder til å vurdere regelverketterlevelsen i barnehagene. Det er imidlertid ikke dokumentert at barnehagemyndigheten bruker disse opplysningene til å vurdere barnehageeiers regelverketterlevelse. Når barnehagemyndigheten ikke systematisk innhenter informasjon om barnehagens praksis, er det vanskelig for barnehagemyndigheten å vurdere om barnehagene ivaretar sine plikter etter barnehageloven.

Opplæringssjefen har imidlertid opplyst at kommunen nå er i gang med å bearbeide de tilgjengelige rutinebeskrivelsene i kommunen, både når det gjelder tilsyn, godkjenninger av barnehager og andre forhold som berører myndighetsområdet. Her nevnes blant annet egenrevisingsskjema fra barnehagene, rutiner for godkjenning av barnehager, årshjul for tilsyn, rutiner for tilbakemeldinger fra foresatte. Dette vil være gode verktøy for å følge med på barnehagenes regelverksetterlevelse.

Det er Fylkesmannens vurdering at barnehagemyndigheten per i dag ikke har tilstrekkelig kunnskap om hvordan barnehageeier oppfyller sine plikter etter barnehageloven.

2.2.3. Bruker barnehagemyndigheten denne kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn?

På bakgrunn av informasjon om regelverksetterlevelsen må barnehagemyndigheten vurdere behovet for veiledning og tilsyn.

Dette innebærer at barnehagemyndigheten må kartlegge risiko for brudd på regelverket ved bruk av kilder som sier noe om regelverksetterlevelsen.

Videre må barnehagemyndigheten vurdere hvilke virkemidler som er egnet til å påse regelverksetterlevelse. Barnehagemyndigheten må gjennomføre veiledning og tilsyn på en slik måte at dere bidrar til økt regelverksetterlevelse i barnehagen. Dersom barnehagemyndigheten ikke bruker virkemidlene i tråd med sine funn, oppfyller dere ikke deres plikt til å påse regelverksetterlevelse.

Barnehagemyndigheten har svart ja på kontrollspørsmålet i RefLex. I tillegg skriver myndigheten at den til en viss grad gjør risikovurderinger. I intervju kom det derimot fram at det ikke er gjort risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning eller tilsyn.

Vi kan heller ikke se at dette er gjort i praksis. Kommunen har blant annet utarbeidet et «Tilsynsskjema» som ut fra kommunal plan skulle sendes ut en gang i året til alle barnehagene i kommunen. Under tilsynet fikk vi opplyst at dette skjemaet ikke blir sendt ut i samsvar med intensjonen, men blir brukt som en kilde til kunnskapsinnhenting etter at myndigheten allerede har bestemt seg for tema, og den konkrete barnehage man vil føre tilsyn med. Vi kan heller ikke se at temaene i tilsynene er basert på en ROS-analyse.

Vi vurderer det slik at en kommune med 5 barnehager må ha et system som sikrer at barnehagemyndigheten får nok informasjon om alle barnehagene til å gjøre risikovurderinger. Som vi har skrevet i vår vurdering av kontrollspørsmålet ovenfor, har barnehagemyndigheten mange kilder til å få opplysninger om barnehagens praksis, men at denne informasjonen ikke er brukt systematisk til å vurdere behovet for veiledning og tilsyn med barnehagen.

Det er Fylkesmannens vurdering at barnehagemyndigheten ikke bruker sin kunnskap om barnehagen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn.

2.2.4. Gjennomfører barnehagemyndigheten veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger?

For at barnehagemyndigheten skal gjennomføre veiledning og tilsyn i tråd med egne risikovurderinger, må dere ha tilstrekkelig kunnskap om barnehagene, og på bakgrunn av kunnskapen vurdere behovet for veiledning og tilsyn. På denne måten vil dere få et bilde av hvor regelverksetterlevelsen eventuelt er mangelfull. Det vil si at barnehagemyndigheten har foretatt en risikovurdering. På bakgrunn av denne informasjonen må barnehagemyndigheten bruke sine virkemidler: veiledning og tilsyn. Barnehagemyndigheten må gjennomføre

veiledning og tilsyn på en slik måte at dere bidrar til økt regelverksetterlevelse i barnehagen. Dersom barnehagemyndigheten ikke bruker virkemidlene i tråd med sine funn, oppfyller dere ikke plikten til å påse regelverksetterlevelse.

I egenvurderingen av barnehagemyndighetens veiledning og tilsyn i RefLex har kommunen svart ja på spørsmålet om barnehagemyndigheten gjennomfører veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger.

På spørsmålet om barnehagemyndigheten bruker veiledning som virkemiddel, svarer imidlertid myndigheten nei. Dette bekreftes også gjennom intervju. Styrrerne opplever barnehagemyndigheten som tilgjengelig for dialog og informasjon men dette omhandler i all hovedsak spørsmål knyttet til kommunen som barnehageeier.

Slik Fylkesmannen vurderer det, bruker ikke Karlsøy kommune virkemiddelet aktiv veiledning i arbeidet med å påse regeletterlevelse.

I RefLex opplyser myndigheten at den gjennomfører tilsyn med barnehagene. Vi har mottatt varsel om tilsyn og tilsynsrapporter fra 4 stedlige tilsyn 2015 og 2018-19. i tillegg har vi fått tilsendt «Tilsyn med Karlsøybarnehagene – overordnet plan» og «Kommunal plan for systematisk tilsyn med barnehagene i Karlsøy», inkludert mal for tilsynshjul, og mal «Tilsynsskjema».

Opplæringssjefen viser i sine kommentarer til foreløpig rapport til overordnet plan for tilsyn i Karlsøy kommune til følgende avsnitt: «Både den årlige kontrollen av årsmeldingene og den elektroniske undersøkelsen følges opp av stedlig tilsyn i alle barnehagene hvert andre år.» vi hadde i foreløpig rapport skrevet hvert år, dette er nå rettet i avsnittet nedenfor.

Det fremgår av kommunal plan av 26.04.2015, revidert 01.03.2018, at alle barnehagene i kommunen skal ha minst et tilsyn hvert andre år, noe man ikke har gjennomført i perioden etter at planen ble vedtatt. Vi ser av varslene som blir sendt ut i forkant, at kommunen her innhentet mange opplysninger som er egnet til å vurdere om barnehagen oppfyller lovkrav i barnehageloven sammen med lovkrav etter annet regelverk. Imidlertid er dette opplysninger som hentes inn når kommunen allerede har bestemt å føre tilsyn med barnehagen, og således er en del av selve tilsynet. Det samme gjelder «Tilsynsskjemaet» som ikke brukes som en del av ROS-analysen. Temaene i tilsynene er omfattende og generelle, for eksempel «Barnehagens rammeforutsetninger», «Barnehagens innhold».

Temaene omhandler i hovedsak forhold der kommunen er eier, for eksempel rutiner for saksbehandling, gjennomgang av kommunens intranett, arkiv etc., men også eierplikter, for eksempel helsekontroll av barn og ansatte i barnehagen jf. barnehageloven § 23.

Temaene er i liten grad hjemlet i lovverket, og vi kan heller ikke se i rapportene at det under hvert tema blir gjort en vurdering etterfulgt av konklusjoner. I ett av tilsynene ble det fattet et pålegg om retting av lovbrudd, barnehageloven § 23, men det fremgikk ikke hvorfor det ble gitt pålegg eller hvordan dette senere skulle følges opp.

I tillegg ser vi av rapportene at det ikke er samsvar mellom det som er varslet som tema for tilsynet og det rapporten inneholder. Eksempel på dette er tilsyn med en barnehage der søknad om godkjenning ikke er tema, men der dette omtales utførlig i rapporten.

Barnehagemyndigheten må ha nok og egnet informasjon om barnehagene til å gjøre risikovurderinger før tilsyn og veiledning finner sted.

Det er Fylkesmannens vurdering at barnehagemyndigheten ikke gjennomfører veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger.

2.2.5. Er barnehagemyndighetens veiledning basert på riktig forståelse av barnehageloven?

For å gjennomføre veiledning må barnehagemyndigheten vite hvilke rettslige krav regelverket stiller til barnehageeier. Det rettslige kravet følger ikke alltid direkte av lovteksten. For å finne frem til det rettslige kravet må barnehagemyndigheten klargjøre hva regelverket faktisk krever av barnehageeier.

Det fremgår av 2.2.4 at barnehagemyndigheten ikke bruker virkemiddelet aktiv veiledning i arbeidet med å påse regelsetterlevelse i kommunen. Vi har ikke mottatt dokumentasjon fra eventuell veiledning som viser barnehagemyndighetens lovforståelse av barnehageloven.

Fylkesmannen kan derfor vanskelig vurdere om barnehagemyndighetens veiledning er basert på riktig forståelse av barnehageloven.

2.2.6. Bruker barnehagemyndigheten tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeier?

Vurderingen av om det er nødvendig med tilsyn, skal baseres på barnehagemyndighetens risikovurdering. Risikovurderinger er løpende vurderinger av sannsynlighet for og konsekvensen av brudd på barnehageeiers plikter i barnehageloven, både på bakgrunn av informasjon om regelverksetterlevelse i den enkelte barnehagen og samlet for alle barnehagene. I de tilfellene barnehagemyndigheten har valgt å bruke veiledning som virkemiddel, og dette ikke fører til regelverksetterlevelse, er det nødvendig å bruke tilsyn som virkemiddel. Det er imidlertid ikke en forutsetning for tilsyn at barnehagemyndigheten først har prøvd veiledning.

Barnehagemyndigheten har svart ja på spørsmålet i RefLex om veiledningen er basert på riktig lovforståelse og om dere gjennomfører tilsyn. Dere har også svart ja på spørsmålet om dere bruker tilsyn som virkemiddel der det er nødvendig for å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeieren.

Vi har mottatt dokumentene «Tilsyn med karlsøybarnehagene – overordnet plan», «System for oppfølging – Internkontroll» og «Kommunal plan for systematisk tilsyn med barnehager i Karlsøy».

I tillegg har vi mottatt varsel og rapporter fra skriftlige tilsyn med Hansnes barnehage 30.08.2015, Stakkvik barnehage 27.07.2018, Vannareid barnehage 08.11.2018, og Vannøy oppvekstsenter avdeling Vannvåg barnehage 31.01.2019.

Vi ser ut fra tilsendte rapporter at barnehagemyndigheten har gjennomført stedlige tilsyn, og at det i etterkant skrives rapport fra tilsynene.

Ut fra det Fylkesmannen kan se av innsendte dokumentasjon og opplysninger i intervju så er imidlertid ikke de gjennomførte tilsynene basert på en risikovurdering. Det fremgår verken av varslene eller rapportene hva som ligger til grunn for valg av tema og valg av barnehage.

Fylkesmannen vurderer ut fra de opplysningen som er gitt i intervju og av innsendt dokumentasjon, at Karlsøy kommune som barnehagemyndighet per i dag ikke bruker tilsyn som virkemiddel der det er nødvendig for å påse regelverketterlevelse etter barnehageloven.

2.2.7 Reaksjoner i tilsyn

Det er et krav at barnehagemyndigheten må formidle sine vurderinger og konklusjoner fra tilsynet skriftlig til barnehageeieren, uavhengig av om den har avdekket brudd på regelverket i tilsynet eller ikke.

Ut fra innsendte tilsynsrapporter er det kun varslet pålegg om retting i tilsynsrapporten for Vannøy oppvekstsenter, avdeling Vannvåg barnehage jf. barnehageloven § 16. Pålegget knyttet seg til plikten til helsekontroll av barn og personale jf. barnehageloven § 23.

Det fremgikk ikke av rapporten hvorfor det ble gitt pålegg, men det ble satt en frist (i rapporten satt til 01.12.2015 som vi forutsetter er ment å være 01.12.2019) for gjennomføring.

I samme tilsyn fremgår det av rapporten at barnehagen har foretatt en så stor endring i forkant av barnehageåret 2018/19, at dette medførte at barnehagen ikke lenger driftet i tråd med gjeldende godkjenning. Det er imidlertid ikke gitt pålegg om retting av lovbruddet, eller sagt noe om at myndigheten skal gi aktiv veiledning i søknadsprosessen. Vi ser imidlertid at barnehagemyndigheten nå har vært i dialog og gitt veiledning til barnehageeier, samt innhentet informasjon fra barnehageeier i form av søknad, fått forelagt uttalelse fra kommunelege og teknisk etat. Dette er imidlertid ikke basert på reaksjoner i kommunens eget tilsyn.

Vi viser til kapittel 2.1. rettslige krav og avsnittet om tilsyn. Vi viser også til kontrollspørsmålene i RefLex og Utdanningsdirektoratets veileder om «Kommunens rolle som barnehagemyndighet».

Fylkesmannen har ikke fått fremlagt informasjon og dokumentasjon på hvordan kommunen har fulgt opp eget pålegg i tilsyn. det. Fylkesmannen kan derfor ikke si noe om hvordan barnehagemyndigheten følger opp at lovbrudd blir rettet.

3 Barnehagemyndighetens godkjenning av barnehager jf. barnehageloven § 10

3.1 Rettslige krav

Det fremgår av barnehageloven § 10 at kommunen avgjør søknad om godkjenning etter en vurdering av barnehagens egnethet i forhold til formål og innhold, jf. barnehageloven §§ 1, 1a og 2.

Regler for godkjenning av barnehager omfatter bestemmelsene i barnehageloven som gjelder godkjenning av barnehager, forvaltningsloven og andre offentlige instansers myndighetsoppgaver i forbindelse med oppstart av nye barnehager, eller godkjenningspliktige endringer i eksisterende barnehager.

For å oppfylle plikten til å gi nødvendig veiledning, må barnehagemyndigheten ha oversikt over hvilken informasjon den trenger for å kunne ta stilling til søknaden og avklare hva slags veiledning søkeren har behov for.

Barnehagemyndigheten må innhente nødvendig informasjon for å vurdere om barnehagen er egnet etter barnehageloven §§ 1, 1a og 2 om barnehagens formål og innhold.

Barnehagemyndigheten må gjøre seg kjent med andre myndigheters uttalelser og eventuelle vilkår før den fatter vedtak om godkjenning.

Til slutt må barnehagemyndigheten avgjøre søknaden i tråd med kravene som følger av barnehageloven og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven.

Oppdeling av tilsynet

I forkant av vårt tilsyn var vi kjent med at en av kommunens barnehager, Vannøy oppvekstsenter avdeling Vannvåg barnehage, hadde foretatt en betydelig utvidelse i forkant av barnehageåret 2018/19.

I brev av 05.02.2019 varslet vi at vi også ønsket å føre tilsyn med hvordan Karlsøy kommune har behandlet søknad om godkjenning av barnehager.

06.02.2019 fikk Fylkesmannen tilsendt «Tilsynsrapport Vannøy oppvekstsenter, avdeling Vannvåg». Det fremgikk av rapporten at barnehagen ikke hadde søkt om ny godkjenning i forbindelse med utvidelsen av barnehagen forut for barnehageåret 2018/19. Det var ikke varslet pålegg om retting av dette lovbruddet i rapporten, og det ble heller ikke opplyst at barnehagemyndigheten ville gi aktiv veiledning til barnehageeier om å igangsette søknadsprosessen for å få en ny godkjenning.

Fylkesmannen varslet derfor pålegg om retting i brev av 15.02.2019, nærmere bestemt at barnehagemyndigheten måtte veilede barnehageeier om at den måtte søke ny godkjenning, i tillegg til at den måtte behandle søknaden om ny godkjenning. Kommunen opplyste i sitt tilsvarende av 25.02.2019 at de nå var i gang med godkjenningsprosessen i form av veiledning, at man var i ferd med å innhente dokumentasjon, og at man forventet å treffe vedtak om ny godkjenning

i løpet av mars 2019. Ut i fra opplysningene i tilsvaret besluttet vi å avvente eventuelt vedtak om pålegg om retting inntil barnehagemyndigheten hadde fått mulighet til å fremlegge dokumentasjon i form av vedtak om godkjenning av Vannøy oppvekstsenter, avdeling Vannvåg barnehage og Hansnes barnehage, se brev av 05.03.2019

Kommunen har i senere brev av 23.05.2019 informert om at ulike omstendigheter har medført at datoen for godkjenning av Vannøy oppvekstsenter, avdeling Vannvåg tidligst vil kunne behandles i kommunestyremøte 19.06.2019. Karlsøy kommune vil sende vedtaket med underliggende dokumentasjon til Fylkesmannen jf. pålegget i brev av 15.02.2019.

Vi skrev i foreløpig rapport at det 01.04.19, da sluttmøtet ble avholdt ikke var fattet vedtak om godkjenning av Hansnes barnehage. Opplærings sjefen skrev i sitt tilsvaret til foreløpig rapport at det var fattet vedtak 27.03.19, men at vedtaket på det tidspunktet ikke var sendt til barnehageeier. Vi har nå rettet det opp i avsnittet nedenfor.

Fylkesmannen har fått fremlagt «Vedtak om godkjenning av Hansnes barnehage» datert 08.05.2019. Det fremgår av vedtaket at hovedutvalget for opplæring fattet vedtak 27.03.2019.

I dette tilsynet har vi valgt å føre tilsyn med hvordan dere oppfyller kravene til veiledning i forkant av søknad, veiledning under godkjenningsprosessen, og innhenting av nødvendig dokumentasjon i forbindelse med ny godkjenning for Vannøy oppvekstsenter, avdeling Vannvåg barnehage.

Vi har derfor ikke sett på selve avgjørelsen om godkjenninger i dette tilsynet, men vil følge opp tidligere tilsendte varsel om pålegg av 25.02.2019.

3.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

3.2.1 Gir dere nødvendig veiledning om regler for godkjenning av barnehager til den som ønsker å søke om godkjenning, og videre under godkjenningsprosessen?

Barnehagemyndigheten skal oppfylle retten til veiledning for den som ønsker å søke om godkjenning av ny barnehage eller endring i eksisterende barnehage, slik at vedkommende både blir satt i stand til å oppfylle kravene til søknaden og hevde sine rettigheter i søknadsprosessen. Barnehagemyndigheten har et aktivt veiledningsansvar overfor den som ønsker å søke om godkjenning.

Barnehagemyndigheten må gjøre søkeren i stand til å oppfylle nødvendige krav til søknaden, og til å hevde sine rettigheter i søknadsprosessen.

Barnehagemyndigheten må veilede søkeren slik at søkeren blir i stand til å gjøre søknaden sin komplett. At søknaden er komplett, betyr at barnehagemyndigheten har all informasjon den trenger for å ta stilling til søknaden. Veiledningsansvaret gjelder likt uavhengig av om det er kommunal

barnehageeier eller en privat søker. Veiledningen skal også ivareta prinsippet om forbud mot usaklig forskjellsbehandling.

For å oppfylle plikten til å gi nødvendig veiledning, må barnehagemyndigheten ha oversikt over hvilken informasjon den trenger for å kunne ta stilling til søknaden og avklare hva slags veiledning søkeren har behov for.

Barnehagemyndigheten må gi nødvendig veiledning til kommunen som barnehageeier dersom kommunen som barnehageeier søker om godkjenning. Kommunen som barnehageeier har lik rett til veiledning som private søkere har.

Barnehagemyndigheten har svart følgende på dette spørsmålet i sin egen vurdering i RefLex av 21.03.2019: «De funnene barnehagemyndigheten har gjort inneværende år tyder på at nødvendig veiledning ikke er tilfredsstillende. De nevnte funn bør imidlertid føre til at rutiner for tilfredsstillende veiledning kommer på plass».

Myndigheten svarer i tillegg nei på spørsmålet om de gir nødvendig veiledning i godkjenningsprosessen. Disse opplysningene ble også bekreftet i intervju

Barnehagemyndigheten oppdaget selv mangler ved tidligere godkjenning i eget tilsyn av Vannøy oppvekstsenter avdeling Vannvåg barnehage. Etter det vi kan se ble det imidlertid ikke gitt aktiv veiledning før Fylkesmannen varslet pålegg om veiledning i brev av 15.02.2019. Vi ser imidlertid nå at opplærings sjefen har vært i dialog med barnehageeier (styrer), og gitt veiledning når det gjelder de opplysninger barnehagemyndigheten trenger for å kunne treffe vedtak om godkjenning.

Det fremgår av brevet fra barnehagemyndigheten av 25.02.2019 at kommunen har avdekket feil knyttet til at det ikke har vært søkt om ny godkjenning ved utvidelse av Hansnes barnehage fra to til tre avdelinger. Dette tyder også på manglende aktiv veiledning fra barnehagemyndighetens side. Barnehagemyndigheten har i ettertid gitt veiledning til styrer i godkjenningsprosessen.

Vi registrerer utfra tilsendte godkjenning, at Vannareid barnehage kun er godkjent for barn over 3 år. Tall i BASIL av 15.12.2018 viser at det også er barn i barnehagen under 3 år. Barnehagemyndigheten er nå kjent med dette og har overfor Fylkesmannen opplyst at de vil foreta en gjennomgang av alle godkjenningene som en del av sitt påseansvar.

Fylkesmannen har mottatt et utkast til «Rutiner for godkjenning av barnehager i Karlsøy kommune», der blant annet aktiv veiledning er tatt med i kapittelet om «Prosedyrer».

Fylkesmannen vurderer ut fra de opplysningene som fremgår av RefLex, i intervju, stedlig tilsyn og i kommunens egen gjennomgang av tidligere godkjenninger, at barnehagemyndigheten tidligere ikke har gitt aktiv og nødvendig veiledning i forkant til den som ønsker å søke om godkjenning.

Kommunen har nå gjennom ny dokumentasjon sannsynliggjort at barnehagemyndigheten gir nødvendig veiledning til barnehageeier under godkjenningsprosessen.

3.2.2 Behandler dere alle søknader om godkjenning.

Når barnehagemyndigheten mottar en søknad om godkjenning av en barnehage, må den følge flere regler når den behandler søknaden. Reglene følger av forvaltningsloven og barnehageloven. De samme reglene gjelder både for behandling av søknader om godkjenning av nye barnehager, og for søknader om godkjenning av endringer i eksisterende barnehager. Reglene gjelder for behandlingen av selve søknaden, det vil si fra barnehagemyndigheten mottar søknaden og frem til barnehagemyndigheten avgjør søknaden i et enkeltvedtak.

Vi har mottatt:

Mal for søknad om endret godkjenning av barnehager etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler.

Utkast til «Rutiner for godkjenning av barnehager i Karlsøy kommune».

Vedtak om godkjenning etter barnehageloven:

- Vannareid oppvekstsenter, barnehage 09.12.2010
- Gamnes barnehage, 07.12.2010.
- Stakkvik barnehage, 09.12.2010. Ny godkjenning av 30.05.2014 men her mangler hjemmel i lovverket.
- Hansnes barnehage 03.03.2011. Senere også den nye godkjenningen i vedtak av 27.03.2019, sendt til barnehageeier 23.05.2019.

I tillegg har vi mottatt vedtak om godkjenning etter forskrift for miljørettet helsevern for:

- Vannvåg oppvekstsenter (inkl Vannvåg barnehage) av 22.11.2016
- Hansnes barnehage av 28.05.2013

Ovennevnte viser at myndigheten har fattet vedtak om godkjenning for kommunens barnehager.

Fylkesmannen har som tidligere nevnt ikke ført tilsyn med selve avgjørelsene om godkjenning av barnehagene i Karlsøy kommune, se ovenfor under rettslige krav tredje avsnitt. Vi har likevel følgende kommentarer til de vedtakene om godkjenning vi har fått fremlagt.

Der vi har mottatt vedtak om godkjenning er det vist til at myndigheten har vurdert søknaden. I vedtak fremgår det under konklusjon: «Barnehagene er godt egnet i forhold til formål og innhold jf. barnehageloven § 1 og 2.» Det fremgår imidlertid ikke av vedtakene at det er gjort noen vurderinger i forkant av konklusjonen.

Vurderingen trenger ikke fremgå av vedtaket, der kan man i konklusjonen komme til at myndigheten finner barnehagen egnet. Men det må fremgå av underliggende dokumenter hvordan man har kommet fram til dette f.eks.

drøftelse av kommunelegens vilkår og om disse vil være i overenstemmelse med barnehagelovens regler knyttet til egnethet.

De fremlagte saksframleggene til Hansnes og Vannøy oppvekstsenter, avd. Vannvåg barnehage viser at opplærings sjefen har gjort en vurdering av barnehagens egnethet i forhold til kravene i barnehageloven §§ 1 og 2.

Videre ser vi av tilsendte vedtak om godkjenning at disse omhandler ulike regelverk. For eksempel er Hansnes barnehage godkjent etter forskrift om miljørettet helsevern i vedtak av 28.05.2013, mens den også har en godkjenning etter barnehageloven i vedtak av 03.03.2011. Vi viser også til brevet fra barnehagemyndigheten av 25.02.2019 der den opplyser at korrekt dato for godkjenning av Vannvåg barnehage i BASIL skal være 09.11.2016. Dette er som nevnt godkjenningen etter forskrift om miljørettet helsevern, se eget vedtak av samme dato.

Fylkesmannen vil utfra innsendte dokumentasjon og opplysninger i intervju anbefale at barnehagemyndigheten går gjennom alle vedtakene om godkjenning for kommunens barnehager, for å forsikre seg om at alle barnehagene har godkjenning etter barnehagelovens bestemmelser, og drifter i henhold til disse.

Det er ingen formkrav knyttet til hvordan en søknad om godkjenning etter barnehageloven skal fremsettes. Det viktige er at barnehagemyndigheten får all den informasjon den trenger for å kunne foreta en forsvarlig egnethetsvurdering jf. barnehageloven § 10. Vi vil likevel vise til at siste søknad om godkjenning av 13.03.2019 for Vannøy oppvekstsenter, avdeling Vannvåg barnehage er fremsatt på skjema «Søknadsskjema for godkjenning av skoler og barnehager m.v i Alta kommune etter forskrift om miljøretta helsevern m.v». (Vår understreking).

Fylkesmannen har også mottatt dokumentasjon som viser at myndigheten er i slutfasen med å behandle ny søknad om godkjenning av Vannøy oppvekstsenter, avdeling Vannvåg barnehage. Dette i form av tilsynsrapport fra kommunelegen av 08.03.2019, søknad om godkjenning av 13.03.2019 samt utkast til saksframlegg for hovedutvalget av 25.03.2019.

Vi har også mottatt vedtak om godkjenning av Hansnes barnehage av 27.03.2019 som ble sendt til barnehageeier 08.05.2019.

Ut fra fremlagte dokumentasjon vurderer Fylkesmannen at myndigheten har behandlet de søknader den har fått forelagt om godkjenning av barnehager etter barnehageloven.

3.2.3 Innhenter dere nødvendig informasjon for å vurdere om barnehagen er egnet etter barnehageloven §§ 1, 1a, 2 om barnehagens formål og innhold og har dere gjort dere kjent med andre myndigheters uttalelser og eventuelle vilkår før dere fatter vedtak om godkjenning?

Barnehagemyndigheten må innhente et informasjonsgrunnlag som er tilstrekkelig for å vurdere om barnehagen vil være egnet etter barnehageloven §§ 1, 1a og 2, herunder:

- *Bemanningsplan.*
- *En angivelse av hvilke rom og uteområder som er tenkt avsatt til barnas aktiviteter. Dette gjelder for eksempel lekerom, grupperom og sove- og hvilerom, samt garderobe og/eller kjøkken dersom de egner seg og reelt sett vil kunne brukes til barnas aktiviteter.*
- *Beskrivelse av lokaler og uteområdet, herunder beskrivelse av inventar. Dette omfatter både leke- og oppholdsareal for barn, og øvrig areal som personalrom, kontorer, stellerom og toaletter.*
- *Utkast til vedtekter hvis søkeren har utarbeidet dem, herunder fastsatt leke- og oppholdsareal per barn.*

Før barnehagemyndigheten fatter vedtak om godkjenning må den vite om det er gitt uttalelser eller eventuelle vilkår fra andre myndigheter som kan få betydning for godkjenningen.

Andre myndigheters uttalelser og eventuelle vilkår fremgår av:

- *Ferdigattest, eventuelt midlertidig brukstillatelse, etter plan- og bygningsloven fra kommunen.*
- *Godkjenning etter forskrift om miljørettet helsevern fra kommunen.*
- *Samtykke fra Arbeidstilsynet.*
- *Registrering eller godkjenning fra Mattilsynet etter regelverket om registrering eller godkjenning av ny næringsmiddelvirksomhet, jf. matloven.*

Barnehagemyndigheten må innhente tilstrekkelig informasjon.

I forbindelse med behandlingen av søknaden om ny godkjenning for Vannøy oppvekstsenter, avdeling Vannvåg har vi fått inn følgende dokumentasjon:

- *Søknad om godkjenning for Vannvåg oppvekstsenter. Fremsatt på skjema «Søknadsskjema for godkjenning av skoler og barnehager m.v. etter forskrift om miljøretta helsevern i barnehager og skoler m.v.». av 29.06.2016*
- *Barnehagemyndighetens tilsynsrapport av 31.01.2019*
- *Ny søknad om godkjenning 13.03.2019*
- *Ferdigattest etter plan og bygningsloven av 22.03.2019*
- *Utkast til saksframlegg til hovedutvalg for opplæring av 25.03.2019*

Barnehagemyndigheten har innhentet opplysninger om barnehagen fra søknaden, uttalelse fra kommunelege og uttalelse fra teknisk etat. I tillegg ser vi av utkastet til saksframlegget at barnehagemyndigheten foretar en vurdering knyttet til barnehagens egnethet jf. barnehageloven §§ 1 og 2, blant annet på bakgrunn av de vilkår som kommunelegen har satt i sin tilsynsrapport etter tilsyn 08.03.2019.

Fylkesmannen finner at myndigheten innhenter nødvendig informasjon for å kunne treffe avgjørelse om godkjenning.

4 Frist for retting av regelverksbrudd

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

Frist for retting er **1. november 2019**. Før fristen løper ut må dere sende oss en erklæring om at forholdene er rettet og en redegjørelse for hvordan bruddene er rettet.

Hvis dere ikke har rettet regelverksbruddene før rettefristen løper ut, vil vi vedta pålegg om retting. Et pålegg om retting er et vedtak som dere kan klage på, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av rettefristen:

Pålegg 1

Karlsøy kommune som barnehagemyndighet må påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven § 8 jf. § 16

Pålegget innebærer at barnehagemyndigheten må:

- lage rutiner og systemer for innhenting av aktuell informasjon for å vurdere barnehagens regelverketterlevelse.
- på bakgrunn av innhentet kunnskap om barnehagens regelverketterlevelse, vurdere innenfor hvilke tema det er størst risiko for lovbrudd.
- bruke informasjonen til å vurdere virkemiddel, -veiledning eller tilsyn.
- gjennomføre nødvendig veiledning og tilsyn ut fra risiko- og sårbarhetsvurderingen.
- sørge for at det i rapporter når det har vært gjennomført tilsyn, vises til hvilke lovkrav det føres tilsyn med, og at det gjøres en vurdering av de faktiske forhold opp mot lovkravene før konklusjon.

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

Harald Johansen
tilsynsleder

Solveig Bjørn
seniorrådgiver

4.1 Vedlegg: Liste over dokumentasjon

Organisasjonskart for kommunen

Delegasjonsreglement for kommunen

- Delegering forside (040217)
- Pågående arbeid nytt reglement

Kommunens årsmelding/ årsrapport for barnehageområdet eller tilsvarende

Årsmelding 2017

Regnskap 2018

Kommunale planer som beskriver barnehageområdet

Årshjul med gjøremål lenket til lovverk

- Kommunale vedtekter barnehage
- Spesialpedagogisk plan
- Saksliste R-team (eks)
- Case R-team (eks)
- Undervisningsplan spesialpedagogisk konsulent (eks)

- Retningslinjer R-team

- Samarbeid barnevern

- Førskole

- Årsplan Hansnes bhg

- Årsplan Gamnes bhg

- Årsplan Stakkvik bhg

- Årsplan Vannvåg bhg

- Årsplan Vannareid bhg

IKT-plan bhg

- Flerspråklig plan

- Plan for nyutdannede

- Regional strategisk næringsplan

- Kommuneplan samfunn

- Kommunedelplan fys. aktivitet

- Overordnet plan tilsyn bhg

Dokumenter som viser hvordan kommunen gjennomfører risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn

- Årshjul tilsyn

- System for oppfølging - internkontroll

- Beredskapsplan Vannvåg bhg

- Beredskapsplan Vannareid bhg

- Beredskapsplan Ringvassøy barnehager

(bruker Personalomsorg)

- Milepæl implementering Rammeplan

Eventuelle referat fra møter med barnehagene som barnehagemyndighet

- Regionalt nettverk, etablering

samarbeidsforum

- Samarbeidsforum

- Bruk av midler regional ordning

- Revidert kompetansestrategi

- Referat regionkontaktmøter

- Referat fagledermøter (eks)

- Ref. personalmøte R. bhg

- Referat pedagogisk ledermøter (eks)

Informasjon om tilsyn med barnehagene, eventuelle rutinebeskrivelser

- Kommunal plan tilsyn

- Program tilsyn (mal)

- Program tilsyn Vannvåg bhg (eks)
- Varsel om tilsyn Stakkvik
- Varsel om tilsyn Hansnes og Gamnes bhg
- Program tilsyn Hansnes
- Tilsynsrapporter

Søknad og vedtak om godkjenning for Vannvåg barnehage og Vannøy oppvekstsenter avdeling Vannareid

Kommunens rutiner, retningslinje, instruks og lignende i forbindelse med behandling av godkjenning.

- Søknad godkjenning Vannvåg bhg
- Godkjenning Vannareid bhg
- Vedtak godkjenning Vannareid bhg
- Godkjenning Gamnes barnehage
- Godkjenning Stakkvik barnehage
- Godkjenningsprosess Hansnes barnehage

Hovedutvalg opplæring – møteprotokoller 2018-2019

- Utkast til «Rutiner for godkjenning av barnehager i Karlsøy kommune» under arbeid 23.05.2019
- Vedtak om godkjenning av Hansnes barnehage inkl. ferdigattest av 27.03.2019 (mottatt av Fylkesmannen 23.05.2019)
- Saksframlegg «Godkjenning av Vannøy oppvekstsenter, avd Vannvåg barnehage» av 25.03.2019. Planlagt opp til behandling 19.06.2019.
- Brev av 23.05.2019 fra Karlsøy kommune. «Godkjenning av barnehager i Karlsøy kommune»
- Brev av 23.05.2019 fra Karlsøy kommune med tilbakemelding på foreløpig rapport