



# KOMMUNENS ROLLE SOM BARNEHAGEMYNDIGHET

Veiledning, tilsyn og godkjenning



Dokumentet er utarbeidet april 2021, med utgangspunkt i Utdanningsdirektoratets veileder:  
*Kommunens rolle som barnehagemyndighet.*

# INNHold

<b>1.</b>	Innledning .....	3
<b>2.</b>	Barnehagemyndighet .....	4
<b>3.</b>	Veiledning .....	5
<b>4.</b>	Tilsyn .....	5
4.1	Rammer for myndighetsutøvelse .....	6
4.2	Tilsyn etter lov om barnehager .....	6
4.3	Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker .....	7
4.4	Delegasjon og myndighet .....	7
4.5	Gjennomføring av tilsyn .....	8
4.5.1	Gangen i tilsyn .....	8
4.5.2	Statsforvalterens ansvar og oppgaver .....	11
4.5.3	Utdanningsdirektoratets ansvar og oppgaver .....	11
<b>5.</b>	Godkjenning av ordinære barnehager .....	11
5.1	Behandle søknader .....	12
5.2	Kjennskap til andre myndigheters uttalelser og vilkår .....	13
5.3	Barnehagemyndighetens rett til å sette vilkår .....	14
5.4	Innhenting av politiattest .....	14
5.5	Barnehagens egnethet .....	15
5.6	Vedtak om godkjenning .....	15
<b>6.</b>	Godkjenning av familiebarnehager .....	16
<b>7.</b>	Kvalitetsarbeid og internkontroll .....	18
<b>8.</b>	Risikovurdering .....	19

## 1. Innledning

Dette dokumentet inneholder Nordre Land kommunes overordnede plan for myndighetsoppgaver knyttet til veiledning, tilsyn og godkjenning med barnehagene i kommunen. Dokumentet er ment å være et arbeidsredskap for ansatte innenfor barnehage, i Tjenesteutvikling 0-24, samtidig som det skal synliggjøre for omgivelsene på hvilken måte myndighets- og tilsynsansvaret blir ivaretatt. Vi anser åpenhet om alle sider av denne virksomheten som viktig, særlig med tanke på kommunens dobbeltrolle som eier, barnehagemyndighet og tilsynsmyndighet.

Gjeldende regelverk for barnehagene er primært nedfelt i en rekke forskrifter til barnehageloven, herunder *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*, samt *regelverk om miljørettet helsevern i barnehage*. Dette dokumentet bygger på *Lov om barnehager*, med tilhørende forskrifter. Annet bakgrunnsstoff er Kunnskapsdepartementets veileder *Tilsyn med barnehager*, rapport fra Rambøll av 2012 *Kommunen som barnehagemyndighet*, samt tilsynssaker i Nordre Land kommune. Statsforvalteren skal veilede kommuner og barnehageeiere, og fører tilsyn med at kommunene ivaretar sitt ansvar.

I tillegg til denne planen utarbeides årlig konkrete planer for gjennomføring av myndighets- og tilsynsoppgaver for barnehagene i Nordre Land. Årporter beskriver og evaluerer dette arbeidet.

## 2. Barnehagemyndighet

Kommunenes rolle som lokal barnehagemyndighet fremgår av § 10, Barnehagemyndighetens ansvar, i Lov om barnehager (barnehageloven). En nærmere fastsettelse av oppgavene fremgår av kapittel 4, om Barnehagemyndighetens oppgaver mv.:

- § 14 Godkjenning
- § 15 Familiebarnehager
- § 16 Rett til plass i barnehage
- § 17 Samordnet opptaksprosess i kommunen
- § 18 Prioritet ved opptak
- § 19 Kommunalt tilskudd til godkjente private barnehager
- § 20 Foreldrebetaling

Tilsyn omtales i barnehagelovens kapittel 10, i §§ 53-56.

Kommunen er lokal barnehagemyndighet og skal likebehandle kommunale og private barnehager. Dette skal ivareta tilliten til kommunens som barnehagemyndighet. For å ivareta rettsikkerheten til barnehageeiere i Nordre Land kommune er det viktig at kommunens eierrolle i barnehagesektoren er adskilt fra myndighetsrollen. Dette er gjort ved å delegere myndighetsansvaret til avdelingsdirektør for Tjenesteutvikling 0-24. Dette er med på å sikre legitimiteten av tilsynsarbeidet. Som lokal barnehagemyndighet skal kommunen

- tilby plass i barnehage til barn under opplæringspliktig alder som bor i kommunen
- sørge for at tilbudet til samiske barn bygger på samisk språk og kultur
- sørge for full barnehagedekning
- veilede barnehagene og påse at gjeldende regelverk overholdes
- forvalte statlige tilskudd til private barnehager

I dette ligger at kommunen skal sikre et helhetlig barnehage tilbud av god kvalitet, uavhengig om det er en kommunal eller ikke-kommunal eier. For å løse oppgaven som lokal barnehagemyndighet, gis kommunene rett til innsyn i dokumenter og adgang til barnehagene i kommunen i den utstrekning som er nødvendig for å ivareta kommunens oppgaver. Statsforvalteren fører tilsyn med kommunens ivaretagelse av ansvaret, og skal veilede kommuner og barnehageeiere.

I tillegg til nevnte oppgaver er Nordre Land kommune også eier av flere kommunale barnehager. I sum innehar kommunene i dag mange oppgaver som lokal barnehagemyndighet, og kommunens dobbeltrolle som godkjennings- og tilsynsmyndighet kan være utfordrende.

Kommunen har tre virkemidler som barnehagemyndighet:

- Veiledning
- Tilsyn
- Godkjenning

Risikovurdering skal ligge til grunn for barnehagemyndighetens valg av virkemiddel, og det forutsettes dermed at barnehagemyndigheten har kunnskap om regelverket og kommunens barnehager. Videre må barnehagemyndigheten ha oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven.

### 3. Veiledning

Barnehageloven gir barnehagemyndigheten ansvar for å drive aktiv veiledning for å kunne oppnå gode barnehager og sikre effektiv etablering og drift. Av departementets merknader (Ot.prp. nr. 76 (2002 – 2003) og Ot.prp. nr. 72 (2004 – 2005)) fremkommer at veiledning i henhold til § 10 første ledd kan bidra til endring av forhold slik at det ikke blir nødvendig å gi pålegg om retting eller vedta stenging. Det vil si at man kan unngå å åpne tilsyn hvis man gjennom veiledning får endret driften i positiv retning. Veiledning blir et virkemiddel for å forebygge uforsvarlighet og lovbrudd i sektoren. Det innebærer å gå tidlig inn på enheter, eller mot hele sektoren, for å hjelpe barnehagene til å følge regelverket og forebygge utvikling av praksis som kan føre til uforsvarlige eller ulovlige forhold. Veiledning kan gi gode resultater og oppleves som nyttig både for barnehagemyndigheten og de enhetene som mottar veiledning.

I Nordre Land kommune blir veiledning gitt gjennom månedlige ledermøter, egne fastsatte møter for styrere og gjennom avtalte barnehagebesøk. Alle slike møter skal være dokumenterte gjennom enkle referat. Den enkelte styrer kan utover dette få støtte og veiledning etter individuelle behov.

Kommunen som barnehagemyndighet har også ansvar for planlegging og utvikling av hele barnehagesektoren. Dette ivaretas gjennom utviklingsmøter med styrere, felles kompetansedager og tverrfaglig samarbeid. Plan for utvikling ivaretas gjennom kompetanseplaner og plan for barnehagene. Arbeidet er definert i årshjul for barnehagene.

### 4. Tilsyn

Tilsyn er de aktiviteter som kommunen utøver for å forsikre seg om at barnehagene drives i samsvar med lover og forskrifter. Tilsynet skal vurdere om driften er *lovlig og forsvarlig*. I tillegg til å kontrollere om lovverket følges, ligger det også i tilsynsansvaret å foreta faglige vurderinger og å gi veiledning. På enkelte områder gir loven detaljerte føringer, mens det på andre områder er åpent for skjønn. Tilsyn har

et noe annet innhold enn veiledning, da tilsyn skal søke å avdekke og kontrollere. Det forebyggende aspektet er mer indirekte, i form av deling av erfaringer fra tilsyn, barnehagene i mellom.

Tilsynsmyndigheten har rett til innsyn i det som skjer i barnehagene og kan gjennom innsyn bidra til å sikre barnehager med høy kvalitet. Tilsynet skal bidra til at barna får det de har krav på etter gjeldende regelverk, og at foreldre opplever trygghet i forbindelse med barnas opphold i barnehagen. I tilsynsoppgaven ligger det at det skal utøves kontroll med at barnehagene følger gjeldende regelverk, og at det gis reaksjoner når krav ikke oppfylles.

Nordre Land kommune utfører kontinuerlig tilsyn, blant annet

- Systematisk innsamling av informasjon for eksempel undersøkelser eller kartlegginger
- Risikovurdering
- Dokumenttilsyn
- Stedlig tilsyn – varslet og uanmeldt
- Samarbeidstilsyn med miljøenheten
- Tolkning av lovverk
- Klagebehandling
- Informere om tilsynsarbeidet

I tillegg til nevnte tilsynsaktiviteter innhenter kommunen informasjon om hva som skjer i barnehagene også på andre måter, for eksempel gjennom ulike møter med barnehagene.

## 4.1 Rammer for myndighetsutøvelse

Avdelingsdirektør for Tjenesteutvikling 0-24 har det formelle ansvaret for tilsyn med barnehagene i Nordre Land kommune. Både barnehagemyndighets- og tilsynsmyndighetsansvaret delegeres, jf. kommunens delegasjonsreglement. Barnehageloven definerer barnehagemyndighetens oppgaver, forvaltningsloven gir regler for saksbehandlingen

## 4.2 Tilsyn etter lov om barnehager

Barnehagelovens §§ 10 og 53 gir hjemmel for tilsyn.

**§ 10:** *«Kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning om og påse at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene i denne loven med forskrifter, med unntak av bestemmelsene i kapittel V med forskrifter».*

**§ 53:** «Kommunen fører tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med denne loven med forskrifter, med unntak av bestemmelsene i kapittel V med forskrifter.

*Kommunen kan gi pålegg til barnehagen om å rette uforsvarlige eller ulovlige forhold ved godkjente eller godkjeningspliktige virksomheter. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller forholdet ikke lar seg rette, kan kommunen fatte vedtak om tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten.*

*Foreldrerådet skal få mulighet til å uttale seg før kommunen fatter vedtak om stenging.*

*Barnehagen skal uten hinder av taushetsplikt legge frem alle opplysninger som kommunen trenger for å føre tilsyn. Barnehagen skal gi kommunen adgang til barnehagens lokaler».*

### 4.3 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker

Forvaltningsloven kommer til anvendelse ved vedtak om retting, stenging og i forbindelse med uanmeldt tilsyn. Jfr. forvaltningsloven § 2 skal pålegg om retting eller stenging gis i form av enkeltvedtak. Her gjelder også reglene om forhåndsvarsel, innsynsrett, begrunnelse og klage. Ved uanmeldt tilsyn kommer § 15 (fremgangsmåten ved gransking) til anvendelse. Det innebærer at den som utfører tilsynet skal legitimere seg, meddele om formålet og oppgi hjemmel for tilsynet. Den som blir utsatt for tilsyn har rett til å ha vitne til stede, samt rett til å klage innen tre dager.

### 4.4 Delegasjon og myndighet

Kommunedirektøren kan delegere sin avgjørelsesmyndighet etter barnehageloven. I følge reglementet skal all delegert myndighet utøves i henhold til lover, forskrifter og retningslinjer gitt av overordnet organ, innenfor rammer og forutsetninger i budsjett og overordnede planer. Kommunen som barnehagemyndighet har ansvar for å kontrollere at barnehagene drives i samsvar med

- Lov om barnehager med forskrifter
- Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver
- Forskrift om sikkerhet ved lekeplassutstyr
- Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv.
- Lov om brannvern
- Lov om produktkontroll

Barnehageloven skiller mellom barnehageeiers ansvar og oppgaver og kommunens ansvar og oppgaver som barnehagemyndighet. *Barnehageeier* har et selvstendig ansvar for at barnehageloven, med

forskrifter, blir oppfylt, mens det er kommunen som *barnehagemyndighet* som har ansvar for å avklare om tilbudet i barnehagen er lovlig og faglig godt nok.

Kommunen har en dobbeltrolle som både barnehageeier og barnehagemyndighet. I Nordre Land kommune er det ikke skilt mellom eier- og myndighetsoppgaver på barnehageområdet. Det er leder for Tjenesteutvikling 0-24 som sitter med begge myndighetsroller, og rapporterer til Kommunedirektør.

Kunnskapsdepartementet peker på kommunens dobbeltrolle i veileder for tilsyn med barnehager: «De fleste av landets kommuner har en dobbeltrolle som eier og tilsynsmyndighet i forhold til barnehagene. Sentralt ved kommunens tilsynsansvar må være at både private og offentlige barnehageeiere har tillit til tilsynet, og at kommunens egeninteresse som barnehageeier blir satt til side» (Veileder Tilsyn med barnehager, Kunnskapsdepartementet). Det påpekes videre at loven er et godt hjelpemiddel i håndteringen av oppgaven som barnehagemyndighet, da den klargjør myndighetsrollens ansvar for å forebygge eventuelle habilitetskonflikter mellom myndighetsansvaret og eierinteressene.

Kommunens dobbeltrolle stiller store krav til ryddighet, og kommunen må selv ta initiativ til å problematisere temaet, slik at barnehagene sikres en reell likebehandling. Denne planen, sammen med plan for tilsyn, skal bidra til ryddighet i kommunens dobbeltrolle. Plan for tilsyn skal være kjent for alle; barnehageeiere, barnehageansatte og foreldre.

## 4.5 Gjennomføring av tilsyn

Tilsyn etter Lov om barnehager gjennomføres i praksis av barnehagemyndighet. Det vil variere ut fra tema hvem som faktisk utfører tilsynet. Det føres også tilsyn knyttet til godkjenning etter lovverk som ulike faginstanser har ansvaret for (Mattilsyn, Brann, Miljørettet helsevern og Eiendom). Tilsynet krever tverrfaglig og tverretatlig samarbeid, samt gode rutiner mellom kommunale etater/faginstanser. Ved behov avtales felles tilsyn etter barnehageloven og forskrift om miljørettet helsevern.

Barnehagemyndigheten fører tilsyn etter bestemmelser i barnehageloven:

- Tilsynet kan være anmeldt/varslet eller uanmeldt.
- Omfanget av tilsynet kan variere, ulike tema kan i perioder få økt fokus.
- Det kan føres tilsyn dersom barnehagemyndigheten varsles om særskilte forhold.
- Uanmeldte tilsyn kan utføres når barnehagemyndigheten av ulike årsaker finner det nødvendig.

### 4.5.1 Gangen i tilsyn

#### Forberedelsesfasen

1. Innhenting og sammenstilling av informasjon til risikovurderinger.



2. Velge tema, barnehage og tidspunkt for tilsynet
3. Klargjøre rettslige krav (lovtekst, forarbeider, forskrifter, retts- eller forvaltningspraksis, rundskriv, veiledere m.m.)
4. Lage kontrollskjema (kontrollspørsmål, undersøkelsesmetode og bevisvurdering
5. Lage egenrederingsskjema eller spørreskjema (om aktuelt).

### **Undersøkelsesfasen**

Med utgangspunkt i dokumentasjon fra barnehagen, og eventuelt andre, starter undersøkelsen i tilsynet. Barnehagemyndigheten innhenter opplysninger som kan si noe om barnehagens praksis. De faktiske forholdene blir videre vurdert opp mot de rettslige kravene. Etter gjennomført undersøkelsesfase skal barnehagemyndigheten ha svar på alle kontrollspørsmål i tilsynet.

1. Sende ut varsel om tilsyn/åpningsbrev
2. Gjennomføre formøte/veiledning
3. Forberede og gjennomføre stedlig eller annen type tilsyn
4. Gjennomføre åpningsmøte (om aktuelt)
5. Gjennomføre intervjuer og observasjon (om aktuelt)
6. Vurdere faktum mot de rettslige kravene
7. Avholde sluttmøte (om aktuelt)

#### Informasjonskilder til undersøkelsesfasen

- Opplysninger som finnes tilgjengelig gjennom innrapportering (Basil, brukerundersøkelser o.l.)
- Ulike planer/dokumenter
- kriftlige redegjørelser
- Spørreskjema
- Egenrederingsskjema
- Befaring/observasjon
- Barnehagens egen dokumentasjon
- Intervju
- Klagesaker/Bekymringsmeldinger

### **Formidlings- og avslutningsfasen**

Barnehagemyndigheten formidler undersøkelser og konklusjoner gjennom tilsynsrapporten. Om lovbrudd eller uforsvarlige forhold ikke avdekkes, avsluttes tilsynet med en «endelig tilsynsrapport». Rapporten skal inneholde rettslige krav, barnehagemyndighetens vurderinger og konklusjoner. Det skal fremkomme hva som er vurdert og hvorfor det er konkludert med at tilstanden eller praksis er lovlig.

I tilfeller der det avdekkes lovbrudd blir det sentralt i formidlings- og avslutningsfasen å gjennomføre en to-trinns-prosess som ivaretar krav i forvaltningsloven § 16. Denne utløses av at lovbrudd skal følges opp med pålegg om retting.

Trinn 1: Foreløpig tilsynsrapport med varsel om pålegg

Trinn 2: Endelig tilsynsrapport med eventuelt vedtak om pålegg om retting.

### **Trinn 1**

Forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16. Resultat fra tilsynet formidles og varsel om pålegg om retting av lovbrudd eller uforsvarlige forhold sendes i foreløpig tilsynsrapport. Tilsynsrapporten skal beskrive tema for tilsynet, de rettslige kravene, barnehagemyndighetens vurderinger, samt positive og negative konklusjoner. Barnehagen har mulighet til å kommentere innholdet, med frist for tilbakemelding på to uker.

### **Trinn 2**

Når barnehagemyndigheten har mottatt eventuelle tilbakemeldinger fra barnehagen, skal det utarbeides endelig tilsynsrapport med vedtak om pålegg om retting. Barnehagens uttalelser og barnehagemyndighetens vurdering av dette skal omtales i rapporten. Rapporten endres når:

- barnehagen kan påpeke feil i faktumet barnehagemyndigheten har lagt til grunn
- barnehagen kan ha gjennomført tiltak for å rette opp lovbrudd.

Dersom barnehagen ikke har rettet alle lovbrudd, skal det vedtas pålegg om retting. Enkeltvedtak skal følge forvaltningslovens regler, og kan påklages av barnehagen. Enkeltvedtaket skal inneholde påleggstekst, vise til konkrete lovkrav som er brutt og korreksjonspunkter, beskrive konkret hva barnehagen må gjøre/endre for at lovkravet skal oppfylles, og fastsette frist for tilbakemelding om at påleggene er etterkommet (normalt ikke mer enn 2 måneder).

Forvaltningsloven § 27 setter visse krav til innhold i vedtaket:

- Retten til å klage jf. fvl § 28
- Klagefrist jf. fvl § 29
- Klageinstans jf. fvl § 28
- Fremgangsmåte ved klage jf. fvl §§ 30 og 32
- Retten til innsyn i sakens dokumenter jf. fvl § 18, jf. § 19
- Retten til å be om utsatt iverksettelse jf. fvl § 42

Tilsynet skal først avsluttes når det er sannsynliggjort at barnehagen har etterkommet påleggene og rettet alle lovbrudd.

### **Evaluering og formidling**

Risikoen for samme eller andre lovbrudd i barnehagen må vurderes etter gjennomført tilsyn. Høy risiko skal følges opp, enten gjennom tilsyn eller andre aktiviteter.

- Evaluere tilsynet

- Annen formidling av tilsynsresultater (kvalitetsmelding).

## 4.5.2 Statsforvalterens ansvar og oppgaver

### **Myndighetsutøvelse jf. forvaltningsloven**

Statsforvalteren har ansvar for å føre tilsyn med lovligheten av Nordre Land kommunes oppfyllelse av plikter som barnehagemyndighet etter §§ 10 og 53 og kapittel IV, VI og VII med forskrifter, og plikten til å ha internkontroll etter kommuneloven § 25-1.

Statsforvalteren kan i særlige tilfeller føre tilsyn for å sikre at barnehagene drives i samsvar med barnehageloven og forskrifter, med unntak av bestemmelser i kapittel V med forskrifter. Statsforvalteren har på lik linje med kommunen rett til innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokaler i den utstrekning dette anses nødvendig for å ivareta oppgavene. Videre skal statsforvalteren gi råd og veiledning til kommuner og barnehageeiere om barnehageloven med forskrifter, med unntak av bestemmelser i kapittel V med forskrifter. Statsforvalteren er klageinstans for vedtak fattet av kommunen etter lovens §§ 14 og 15, § 19 første ledd, §§ 24-26, §§ 35 til 38, § 53 og der det følger av forskrift gitt i medhold av barnehageloven.

## 4.5.3 Utdanningsdirektoratets ansvar og oppgaver

### **Myndighetsutøvelse jf. forvaltningsloven**

Utdanningsdirektoratet fører tilsyn for å sikre at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene i barnehageloven, kapittel V med forskrifter. Utdanningsdirektoratet har rett til innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokaler i den utstrekning dette anses som nødvendig for å ivareta Utdanningsdirektoratets oppgaver. Dersom Utdanningsdirektoratet i forbindelse med gjennomføring av tilsyn har behov for opplysninger fra barnehageeier eller eierens nærstående, skal Utdanningsdirektoratet gis tilgang til slike opplysninger. Utdanningsdirektoratet skal føre tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager.

## 5. Godkjenning av ordinære barnehager

Den som ønsker å søke om godkjenning har rett på veiledning, både jfr. barnehageloven og forvaltningsloven. Barnehagemyndigheten skal gi nødvendig juridisk veiledning til den som vurderer å søke om godkjenning av ny barnehage, eller endringer i eksisterende barnehage. Veiledningen skal sette søker i stand til å oppfylle nødvendige krav til søknaden, slik at søker kan hevde sine rettigheter i søknadsprosessen. Barnehagemyndigheten er gitt et særlig ansvar i loven for å veilede søkeren i godkjenningsprosessen, slik at søkeren blir i stand til utforme søknaden på en måte som gir barnehagemyndigheten den informasjonen som trengs for å ta stilling til søknaden.

Barnehagemyndigheten har videre plikt til å gi søker objektive opplysninger om barnehagedekningen og eventuelle planer om utbygging av nye barnehageplasser. Rett til godkjenning etter barnehageloven innebærer imidlertid ikke en automatisk rett til finansiering til private barnehager etter § 19. Regler for godkjenning av barnehager omfatter

- Bestemmelsene i barnehageloven som gjelder godkjenning av barnehager.
- Bestemmelsene i barnehageloven som gjelder kommunalt tilskudd til private barnehager.
- Forvaltningsloven.
- Andre offentlige instansers myndighetsoppgaver i forbindelse med oppstart av nye barnehager.
- Muligheten til å søke Husbanken om barnehagelån.

Bestemmelser i barnehageloven som gjelder godkjenning av barnehager, omfatter både myndighetsoppgaver og eierplikter som barnehagemyndigheten må kunne veilede om i godkjenningsprosessen. Allerede godkjente barnehager som gjør endringer av et visst omfang, må søke om ny godkjenning. Det er barnehagemyndigheten som avgjør om endringen(e) krever ny godkjenning. Dersom barnehagen er privat og endringen krever ny godkjenning, må barnehageeier etter ny godkjenning søke om finansiering etter barnehagelovens § 19. Andre offentlige instansers myndighetsoppgaver i forbindelse med oppstart av nye barnehager, eller godkjenningspliktige endringer i eksisterende barnehager, finnes i:

- Plan- og bygningsloven § 21-10 jf. §§ 23-3 og 24-1. Kommunen er ansvarlig myndighet.
- Forskrift om miljørettet helsevern i barnehage og skole § 6. Kommunen er ansvarlig myndighet.
- Arbeidsmiljøloven § 18-9. Arbeidstilsynet er ansvarlig myndighet.
- Regelverket om registrering eller godkjenning av ny næringsmiddelvirksomhet, jf. matloven. Ansvarlig myndighet er Mattilsynet.

## 5.1 Behandle søknader

Barnehagemyndigheten har plikt til å behandle og avgjøre alle søknader om godkjenning som den mottar, jf. barnehageloven § 14 og forvaltningslovens § 11 a. Barnehagemyndigheten må avgjøre om endringer er av en slik art at ny godkjenning er nødvendig. Momenter som vurderes vil for eksempel være endringer som påvirker det fysiske miljøet, eller endringer som påvirker barnas hverdag. Dersom endringene krever at barnehagen må søke ny godkjenning fra andre myndigheter, skal barnehagen ha ny godkjenning også etter barnehageloven.

Barnehagemyndigheten skal behandle søknader fra private og kommunale barnehageeiere og må sørge for å oppfylle regler om habilitet og likebehandling.

Barnehagemyndigheten må ivareta den frie etableringsretten, som innebærer at alle som ønsker å søke om godkjenning av barnehage, og som oppfyller kravene i barnehageloven, har rett til godkjenning.

Barnehagemyndigheten må hente nødvendig informasjon om hvordan søkeren har tenkt å drive barnehagen, for å vurdere om barnehagen vil oppfylle barnehagelovens §§ 1, 1a, og 2 når den kommer i

drift. Dette er hjemlet i barnehagelovens §§ 10 og 14 og forvaltningslovens § 17. Med nødvendig informasjon menes:

- Bemanningsplan
- En angivelse av hvilke rom og uteområder som er tenkt avsatt til barnas aktiviteter. Dette gjelder for eksempel lekerom, grupperom og sove- 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 lekeog 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.

For å få tilstrekkelig informasjon om barnehagen vil det i mange tilfeller være nødvendig å dra på befaring i barnehagen når den er ferdig innredet og klar til bruk. Barnehagens egnethet etter barnehagelovens §§ 1, 1a og 2, innebærer at barnehagemyndigheten må gjøre en konkret og helhetlig vurdering av om barnehagen er egnet til å oppfylle bestemmelsene etter nevnte paragrafer og forskrift om rammeplan. Dette innebærer at barnehagemyndigheten må vurdere barnas mulighet for lek, hvile, livsutfoldelse og meningsfulle opplevelser og aktiviteter. Videre skal det vurderes om barnehagen tar hensyn til barnas alder, funksjonsnivå, kjønn, sosiale, etniske og kulturelle bakgrunn, herunder samiske barns språk og kultur m.m..

## 5.2 Kjennskap til andre myndigheters uttalelser og vilkår

Barnehagemyndigheten må gjøre seg kjent med andre myndigheters uttalelser og eventuelle vilkår jf. barnehagelovens § 14 og forvaltningslovens § 17. Dette for å avgjøre om de får betydning for vurderingen av om barnehagemyndigheten kan godkjenne barnehagen etter barnehageloven. Andre myndigheters uttalelser og eventuelle vilkår fremgår av:

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

Når barnehagemyndigheten vurderer om den skal godkjenne en ny barnehage eller endringer i en barnehage, må den vurdere om uttalelser fra andre myndigheter får betydning for vurderingen. Barnehagemyndigheten må vurdere om uttalelser og eventuelle vilkår påvirker vurderingen av om barnehagen er egnet etter §§ 1, 1a og 2. Etter at barnehagemyndigheten har gjort seg kjent med uttalelser fra andre myndigheter, er det tre muligheter:

1. Ingen uttalelser får betydning for hvordan barnehagemyndigheten vurderer søknaden om godkjenning. Dette er tilfellet dersom ingen andre myndigheter har innsigelser til hvordan

barnehagen skal se ut og drives, eller at en innsigelse ikke får betydning for hvordan barnehagemyndigheten vurderer søknaden.

2. Uttalelser fra en annen myndighet innebærer at barnehagen ikke kan godkjennes.
3. Uttalelser fra en annen myndighet får betydning for hvordan barnehagemyndigheten vurderer søknaden. Hvis en myndighet har lagt en begrensning til grunn i sin avgjørelse, må barnehagemyndighet legge samme begrensning til grunn i sin avgjørelse. I tillegg kan en uttalelse fra en annen myndighet føre til at barnehagemyndigheten må sette vilkår for godkjenningen.

I noen tilfeller kan godkjenning gis med forbehold om at enkelte forhold rettes opp, før barnehagen åpner eller i løpet av en bestemt periode. Dersom det er forhold påpekt av andre myndigheter som får betydning for barnas sikkerhet eller andre elementære forhold, kan ikke barnehagemyndigheten gi sin godkjenning før barnehagen har rettet opp i de aktuelle forholdene.

### 5.3 Barnehagemyndighetens rett til å sette vilkår

Barnehagemyndigheten kan kun sette vilkår hvis barnehagen ikke er egnet til å oppfylle barnehageloven §§ 1, 1a og 2, og et vilkår om antall barn, barnas alder eller barnas oppholdstid vil føre til at barnehagen likevel vil bli egnet til å oppfylle §§ 1, 1a og 2. Rettslig grunnlag er hjemlet i barnehagelovens § 14, andre ledd. Når barnehagemyndigheten godkjenner en ny barnehage eller endringer i en barnehage, kan det altså ikke settes andre vilkår for godkjenningen enn vilkår om antall barn, barnas alder og oppholdstid.

Retten til å sette vilkår innebærer at barnehagemyndigheten, med bakgrunn i egnethetsvurderingen, kan sette en begrensning i

- antall barn, selv om det totale leke- og oppholdsarealet kan gi plass til flere barn
- barnas alder, som innebærer at barnehagemyndigheten kan bestemme at barna for eksempel skal være over en viss alder
- oppholdstid for barna. Søkeren bestemmer selv åpningstiden for barnehagen

I tilfeller der barnehagemyndigheten vurderer at barnehagen ikke vil være egnet til å oppfylle barnehageloven §§ 1, 1a og 2 og det heller ikke er mulig å gjøre barnehagen egnet til å oppfylle kravene ved å sette vilkår, må barnehagemyndigheten avslå søknaden. Barnehagemyndigheten kan kun sette vilkår som er rimelige og relevante. Vilkårene kan ikke være usaklige, utenforliggende eller åpenbart sterkt urimelige.

### 5.4 Innhenting av politiattest

Barnehagelovens §§ 14 og 30, jf. forskrift om politiattest § 6 gir rettslig grunnlag for innhenting av politiattest. Barnehagemyndigheten må innhente politiattest for søkeren, eieren av barnehagens lokaler og eventuelt deres familiemedlemmer, dersom de vil ha mulighet til å være i direkte kontakt med

barnehagebarna. Attesten skal foreligge før godkjenning gis. Det må fremgå av barnehagemyndighetens saksdokumenter at politiattest er levert.

Barnehagemyndigheten må avslå søknad om godkjenning dersom krav til politiattest ikke er oppfylt. I tillegg har barnehagemyndigheten en plikt til å vurdere om den skal avslå søknaden i tilfeller hvor det er anmerkning på politiattesten som ikke automatisk fører til avslag. Barnehagemyndigheten må ta stilling til om det vil være uforsvarlig å godkjenne barnehagen som følge av anmerkningen på politiattesten.

Den gjøres en konkret vurdering i det enkelte tilfelle, og vurderingen vil være en sentral del av begrunnelsen for vedtaket om godkjenning.

## 5.5 Barnehagens egnethet

Ved vurdering av hvorvidt en ny barnehage, eller endringer i en barnehage skal godkjennes, må barnehagemyndigheten vurdere om barnehagen vil oppfylle barnehagelovens §§ 1, 1a og 2 når den kommer i drift. Dette er hjemlet i barnehagelovens §§ 10 og 14 jf. 1, 1a og 2. Barnehagemyndigheten skal benytte innhentet informasjon om hvordan søkeren har tenkt å drive barnehagen, og må vurdere om:

- den fysiske utformingen av lokalene, inventaret og uteområdene oppfyller kravene i §§ 1, 1a og 2 når barnehagen åpner. Barnehagemyndigheten bør i vedtaket beskrive hvilke rom og uteområder som er avsatt til barnas aktiviteter jf. forvaltningslovens krav til begrunnelse av vedtak
- søkerens fastsatte leke- og oppholdsareal per barn vil være egnet til at kravene i §§ 1, 1a og 2 oppfylles når barnehagen åpner
- bemanningsplanen vil gi tilstrekkelig bemanning til å drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet
- bemanningsplanen vil gi en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse
- bemanningsplanen vil være forsvarlig når det gjelder barnehagens åpningstid og barnas alder

Barnehagemyndigheten skal skriftliggjøre alle vurderinger for å sikre likebehandling og forsvarlig saksbehandling. I tillegg har søkeren rett til å kreve en skriftlig begrunnelse for vedtaket om godkjenning. Om barnehagen faktisk oppfyller §§ 1, 1a og 2, vil barnehagemyndigheten først kunne vurderes gjennom tilsyn når barnehagen er i drift.

## 5.6 Vedtak om godkjenning

Vedtaket må alltid være skriftlig, jf. barnehagelovens § 14 og forvaltningslovens § 23.

Barnehagemyndigheten skal skriftliggjøre svar på søknad om godkjenning i et enkeltvedtak. Avgjørelsen som fremkommer av enkeltvedtaket fastsetter søkerens rettigheter og/eller plikter, og følger reglene i forvaltningsloven. Vedtaket skal inneholde informasjon om retten til å se sakens dokumenter, og i

begrunnelsen for vedtaket skal det vises til reglene vedtaket bygger på. I tillegg må barnehagemyndigheten beskrive sakens faktiske opplysninger som har vært relevante for avgjørelsen, samt hovedhensynene barnehagemyndigheten har lagt vekt på i sin avgjørelse. Begrunnelsen må alltid inneholde:

- vurdering av barnehagens egnethet etter barnehageloven §§ 1, 1a og 2
- hvilke forhold ved politiattesten som eventuelt fører til avslag dersom søknaden avslås
- eventuelle vilkår etter barnehagelovens § 10 andre ledd og begrunnelse for vilkårene
- beskrivelse av andre myndigheters uttalelser og eventuelt hvilke vilkår som er klarlagt

Vedtaket må inneholde informasjon om klagerett. Klagefristen er minimum tre uker. Vedtaket skal inneholde informasjon om fremgangsmåte ved klage. Det må fremgå at statsforvalteren er klageinstans. Klagen skal først sendes barnehagemyndigheten for forberedelse og vurdering. Barnehagemyndigheten kan oppheve eller endre vedtaket til gunst for søkeren.

Barnehagemyndigheten må godkjenne alle barnehager som oppfyller kravene jf. barnehagelovens § 14 og ulovfestet forvaltningsrett. Den frie etableringsretten gjør at barnehagemyndigheten ikke kan velge om den innvilger en søknad om godkjenning dersom barnehagen oppfyller kravene i loven.

## 6. Godkjenning av familiebarnehager

Regler for godkjenning av familiebarnehager omfatter:

- Bestemmelsene i barnehageloven som gjelder godkjenning av familiebarnehager
- Den frie etableringsretten
- Bestemmelsene i barnehageloven som gjelder kommunalt tilskudd til private familiebarnehager
- Forvaltningsloven
- Andre offentlige instansers myndighetsoppgaver i forbindelse med oppstart av nye familiebarnehager
- Muligheten til å søke Husbanken om barnehagelån

Bestemmelser i barnehageloven som gjelder godkjenning av familiebarnehager omfatter både myndighetsoppgaver og eierplikter i barnehageloven med forskrifter. Barnehagemyndigheten må kunne veilede om disse i godkjenningsprosessen. Allerede godkjente familiebarnehager som gjør endringer av et visst omfang, må søke om ny godkjenning.

Barnehagemyndigheten har plikt til å behandle og avgjøre alle søknader om godkjenning som den mottar, i hht forvaltningslovens bestemmelser. Barnehagemyndigheten må skaffe nødvendig informasjon om hvordan søkeren skal drive familiebarnehagen, for å vurdere om kravene i barnehagelovens §§ 1, 1a, og 2 er oppfylt når barnehagen kommer i drift. Det kan være aktuelt for



barnehagemyndigheten å dra på befaring i familiebarnehagen for å få god nok informasjon om hjemlige preg og om det er egnet for familiebarnehagedrift.

Sammenslutningen/ordningen som utgjør familiebarnehagen betyr de hjemmene som sammen ønsker å utgjøre en familiebarnehage, eller den vanlige barnehagen og det hjemmet/de hjemmene som sammen ønsker å utgjøre en familiebarnehage. Barnehagemyndigheten skal godkjenne den organiseringen som samlet sett utgjør familiebarnehagen. Å vurdere om det enkelte hjemmet er bebodd, er en skjønnsmessig vurdering.

### **Andre myndigheters uttalelser og vilkår**

Barnehagemyndigheten må gjøre seg kjent med, og ta hensyn til andre myndigheters uttalelser og eventuelle vilkår, for å avgjøre om de får betydning for vurderingen av om barnehagemyndigheten kan godkjenne familiebarnehagen etter barnehageloven, jf. barnehagelovens §§ 15 og forvaltningsloven § 17.

### **Innhenting av politiattest**

Barnehagelovens §§ 15 jf. 30, og forskrift om politiattest § 6 gir hjemmel for barnehagemyndigheten til å innhente politiattest for søkeren, eieren av familiebarnehagens lokaler og deres familiemedlemmer, dersom de vil ha mulighet til å være i direkte kontakt med barnehagebarna. Barnehagemyndigheten kan ikke innvilge søknad om godkjenning dersom kravene som gjelder politiattest ikke er oppfylt.

### **Godkjenning**

Godkjenning av hvert enkelt hjem og eventuelt baselokale som inngår i familiebarnehagen, kommer i tillegg til den godkjenningen barnehagemyndigheten må gjøre av den sammenslutningen/ordningen som samlet sett utgjør familiebarnehagen, jf. barnehagelovens § 15 og forskrift om familiebarnehager § 3. Hovedregelen er at en familiebarnehage skal bestå av mer en ett enkeltstående hjem, og barnehagemyndigheten kan kun i særlige tilfeller godkjenne enkeltstående hjem som én familiebarnehage.

Barnehagemyndigheten må ved godkjenning sørge for at det ikke er flere barn tilstede samtidig i barnehagen enn forskrift om familiebarnehager § 4 tillater. Barnehagemyndigheten kan kun godkjenne at et hjem skal ha dobbel gruppe hvis hjemmet er egnet for det.

### **Egnethet**

Barnehagemyndigheten må vurdere om hjemmene og baselokalene er egnet for familiebarnehagedrift etter barnehageloven §§ 1, 1a og 2. Dette innebærer at barnehagemyndigheten må gjøre en konkret og helhetlig vurdering av om familiebarnehagen er egnet til å oppfylle bestemmelsene i barnehageloven §§ 1, 1a og 2 og forskrift om rammeplan. Barnehagemyndigheten må i egnethetsvurderingen ta hensyn til at virksomheten foregår i private hjem, og ut fra denne forutsetningen blant annet vurdere barnas mulighet for lek, hvile, livsutfoldelse og meningsfylte opplevelser og aktiviteter. Videre må barnehagemyndigheten vurdere om familiebarnehagen tar hensyn til barnas alder, funksjonsnivå, kjønn, sosiale, etniske og kulturelle bakgrunn, herunder samiske barns språk og kultur m.m.. For å vurdere om

familiebarnehagen vil oppfylle §§ 1, 1a og 2 når den kommer i drift, må barnehagemyndigheten bruke informasjonen den har innhentet om hvordan søkeren har tenkt å drive familiebarnehagen.

#### **Vilkår**

Barnehagemyndigheten kan ikke sette andre vilkår enn vilkår om antall barn, barnas alder og oppholdstid. Vilkår om antall barn betyr at barnehagemyndigheten, på bakgrunn av sin egnethetsvurdering av familiebarnehagen, kan sette en begrensning i antall barn. Vilkår om barnas alder betyr at barnehagemyndigheten, på bakgrunn av sin egnethetsvurdering av familiebarnehagen, kan bestemme at barna for eksempel skal være over en viss alder. Søkeren bestemmer selv over åpningstiden for familiebarnehagen. Barnehagemyndigheten kan, på bakgrunn av sin egnethetsvurdering av familiebarnehagen, sette vilkår om oppholdstid for barna.

Dersom barnehagemyndigheten setter vilkår om antall barn, barnas alder eller oppholdstid må vilkårene være rimelige og relevante.

#### **Vedtak om godkjenning**

Vedtak skal være skriftlig jf. barnehagelovens § 15 og forvaltningslovens § 23. Barnehagemyndigheten må skrive ned sin avgjørelse på søknad om godkjenning i et enkeltvedtak som fastsetter søkerens rettigheter og/eller plikter. Vedtaket skal følge reglene i forvaltningsloven og inneholde informasjon om retten til å se sakens dokumenter. Barnehagemyndigheten skal i begrunnelsen for vedtaket vise til de reglene vedtaket bygger på, og klageadgang/klagefrist må fremgå av vedtaket slik at søkeren kan ivareta sin klagerett.

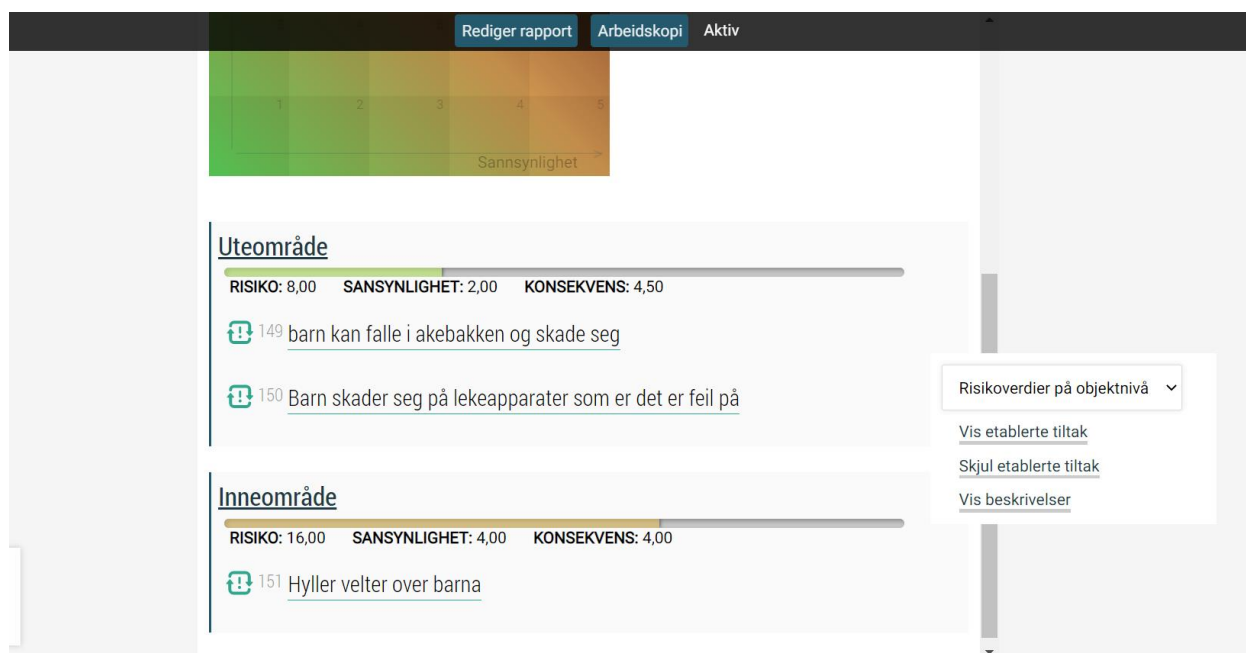
## **7. Kvalitetsarbeid og internkontroll**

Nordre Land kommune arbeider kontinuerlig med tiltak som kan bidra til økt kvalitet og sikkerhet i barnehagene. Kommunedirektøren har det overordnede administrative ansvaret for at utviklingen av god kvalitet på de ulike fagområdene prioriteres.

Ledermøter, styremøter, personalmøter og samarbeidsarenaer er eksempler på møtepunkter der ulike temaer som omhandler barnehageområdet blir drøftet og satt på agendaen. Styrer i den enkelte barnehage har ansvar for at det arbeides i tråd med sentrale lover, forskrifter, internkontrollkrav og retningslinjer, samt lokale vedtak.

Nordre Land kommune benytter internkontrollsystemet Compilo, som inneholder dokumentmodul, verktøy for risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) og modul for avvikshåndtering. Systemet bidrar til kvalitetsarbeid og trygghet med tanke på rutiner og dokumenter som benyttes i barnehagene.

Eksempel på ROS-analyse:



## 8. Risikovurdering

Risikovurdering skal ligge til grunn for barnehagemyndighetens valg av virkemiddel.

Barnehagemyndigheten må ha kunnskap om kommunens barnehager og regelverket når det skal vurderes risiko for brudd. Risikovurdering er løpende vurdering av sannsynligheten for, og konsekvensene av, brudd på barnehageeiers plikter i barnehageloven med forskrifter. Dette gjelder både på bakgrunn av informasjon om regelverksetterlevelse i den enkelte barnehage og samlet for alle barnehagene. Som nevnt benytter Nordre Land kommune verktøy for ROS i internkontrollsystemet Compilo. I tillegg ligger verktøyet RefLex tilgjengelig på [www.reflex.udir.no](http://www.reflex.udir.no). Dette er verktøy som gir barnehagemyndigheten hjelp til å vurdere om egen praksis er i samsvar med lover og forskrifter, samt bidrar til å gi grunnlag for å iverksette tiltak der det er mangler i etterlevelsen av regelverket.

På bakgrunn av informasjon om regelverksetterlevelse 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 etterlevelse.

Risikovurdering skal styre tema for tilsyn, tilsynsobjektet og tidspunkt for når tilsynet gjennomføres. Spørsmål som er relevante for barnehagemyndigheten i forbindelse med risikovurdering:

- Har vi oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven?
- Har vi tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeiere oppfyller sine plikter etter barnehageloven?
- Bruker vi denne kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn?
- Gjennomfører vi veiledning og tilsyn i tråd med risikovurderingen?

I vurderingen må man finne frem til hvor sannsynligheten for lovbrudd er størst; innenfor hvilke lovtemaer og hos hvilke tilsynsobjekter. Konsekvensvurderingen skal gi grunnlag for et treffsikkert tilsyn ved at temaene der lovbruddet har størst negative konsekvenser velges. Samtidig er det ikke et uttrykk for at barnehagene kan unnlate å etterleve de reglene hvor konsekvensene av lovbrudd kan være mindre alvorlig. Barnehagens plikt gjelder like sterkt for alle lovkrave, men tilsynet skal rettes mot reglene hvor konsekvensen av lovbrudd er størst.

Prinsippet om å la sårbarhet og risiko for negative konsekvenser være styrende for kommunens tilsynsaktivitet er videreført i plikten til å velge tema for tilsyn og tilsynsobjekt etter vurderingen av risiko. Risiko defineres som resultat av sannsynlighet for, og konsekvens av, at en bestemt uønsket situasjon skal forekomme (risiko = sannsynlighet x konsekvens). Uønsket situasjon er at lovkrav ikke er oppfylt. For å anslå risiko må en på den ene siden vurdere hvor sannsynlig det er at den uønskede situasjonen skal oppstå/allerede har oppstått, og på den andre siden konsekvensen av det mulige lovbruddet. Hvilke mulige følger får et ikke oppfylt lovkrav? Hvem rammes?



NORDRE LAND  
KOMMUNE