



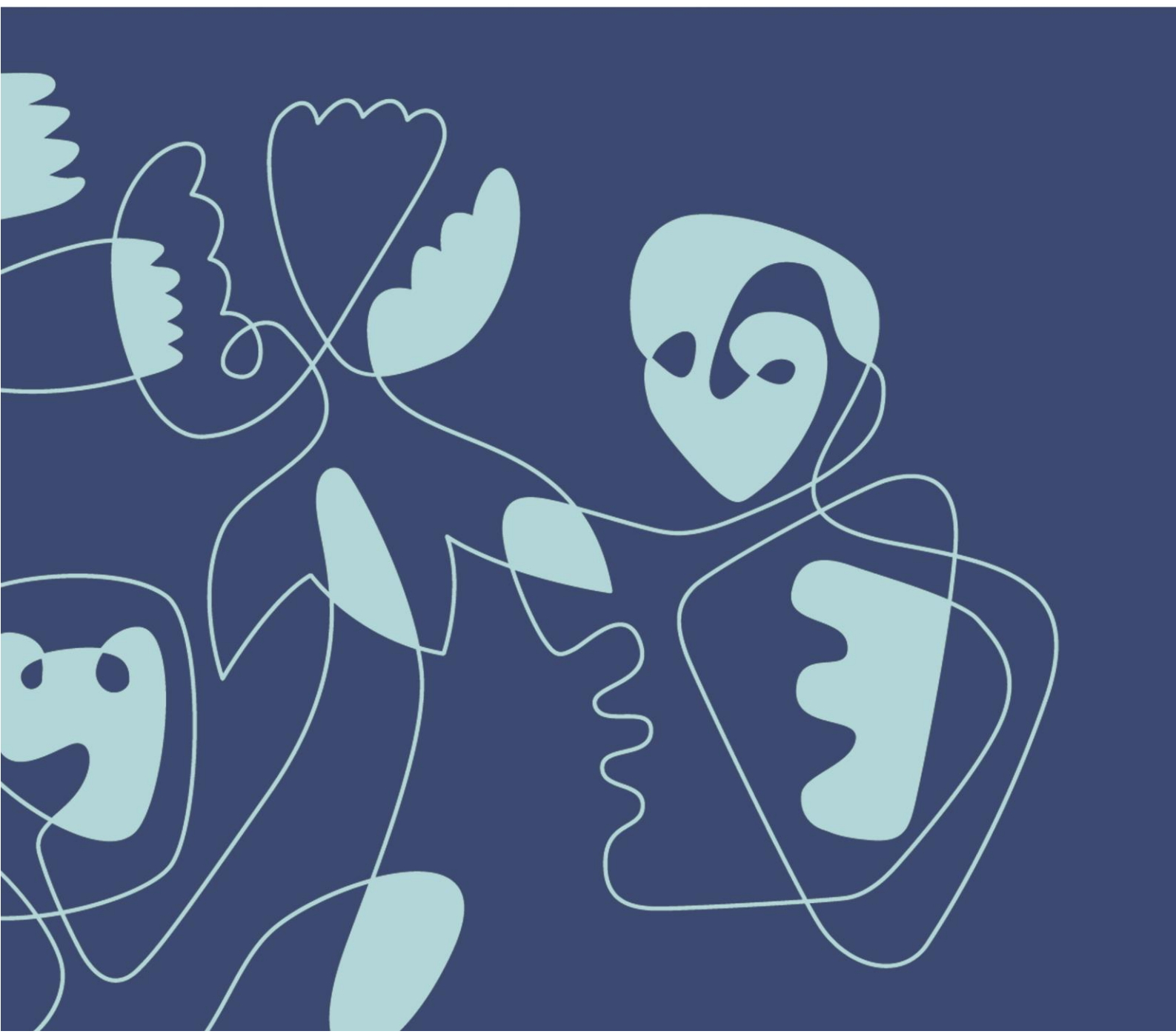
Statsforvalteren i Nordland

Endelig tilsynsrapport

*Nordlaanten Staatehaaltoje  
Nordlánda Stáhtaháldadiddje*

# Tilsyn med kommunens ansvar som barnehagemyndighet

Bodø kommune



## Sammendrag

### Tema og formål

Fylkesmannen gjennomfører tilsyn med barnehagemyndighetens påseansvar. 01.01.2021 endret fylkesmannen navn til statsforvalteren, og vi vil derfor bruke vårt nye navn videre i denne rapporten. I dette tilsynet ser vi på hvordan barnehagemyndigheten godkjenner barnehager, både godkjenning av nye barnehager og godkjenning i forbindelse med endring av eksisterende leke og oppholdsareal.

2

Det overordnede formålet med tilsynet er å bidra til at barnehagemyndigheten ivaretar påseansvaret etter barnehageloven § 8 første ledd. Gjennom tilsynet ønsker vi å bidra til å finne gode løsninger og etablere gode systemer for å sikre etterlevelse av barnehageloven.

Statsforvalteren viser til barnehageloven som gjeldende på tilsynsdato, pr. 11.12.2020.

### Gjennomføring

Etter vårt varsel om tilsyn 27. oktober 2020 har Bodø kommune sendt inn dokumentasjon. Barnehagemyndigheten har gjennomført en egenvurdering i ReFlex. Den 11. desember 2020 ble det gjennomført stedlig tilsyn hvor rådgiver, seniorrådgiver og kommunaldirektøren ved oppvekst- og kulturavdelingen og to barnehagefaglige rådgivere fra barnehage- og skolekontoret, ble intervjuet.

Statsforvalteren har nå vurdert skriftlige og muntlige opplysninger.

### Avdekkede brudd på regelverket

Kommunen skal innhente tilstrekkelig informasjon i forbindelse med søknader om godkjenning av barnehage. Kommunen skal ved godkjenningen foreta en konkret vurdering av barnehagens egnethet i forhold til de kravene som kan utledes av §§ 1, 1a og 2. Kommunen skal fatte enkeltvedtak i tråd med gjeldende regelverk ved godkjenning av barnehager

Statsforvalteren har avdekket forhold som tilsier at praksis må endres.

### Status på rapporten og veien videre

Kommunen mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen. Det ble ikke gjort noen endringer i rapporten. I tilsynsrapporten presenterer vi våre vurderinger og konklusjoner. Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting av lovbrudd som er avdekket under tilsynet. Kommunen har rettefrist til 20.08.2021.

## Innhold

1. Innledning .....	4
1.1 Regelverk .....	4
1.2 Kort om kommunen .....	4
1.3 Om gjennomføring av tilsynet .....	4
1.4 Statsforvalterens risikovurdering .....	5
2. Barnehagemyndighetens ansvar med behandling av søknader om godkjenning av kommunale og private barnehager.....	5
2.1 Rettslige krav .....	5
2.2 Våre observasjoner .....	6
2.3 Vår vurdering og konklusjon .....	7
3. Barnehagemyndighetens ansvar med avgjørelse av søknad om godkjenning av kommunale og private barnehager.....	8
3.1 Rettslige krav .....	8
3.2 Våre observasjoner .....	10
3.3 Vår vurdering og konklusjon .....	11
4. Lovbrudd og merknader .....	13
4.1 Pålegg om retting.....	13
4.2 Oppfølging av påleggene .....	14
5. Dere har rett til å klage .....	14

## 1. Innledning

Statsforvalteren i Nordland fører tilsyn med Bodø kommune som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 9 første ledd iht. kommuneloven kapittel 30. I tilsynet kontrollerer vi om barnehagemyndigheten oppfyller barnehageloven, med forskrifter.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsloven og offentlighetsloven. Vi vil måtte behandle personopplysninger. Les mer om vår behandling av personopplysninger på [www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn](http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn).

### 1.1 Regelverk

Statsforvalteren i Nordland åpnet tilsynet med Bodø kommune den 27. oktober 2020. Barnehageloven ble endret fra 1. januar 2021. Som en del av endringen ble innholdet av godkjenningsansvaret til barnehagemyndigheten flyttet fra barnehageloven § 10 til § 14. I forarbeidene til barnehageloven er det presisert at det ikke er innholdsmessige endringer i bestemmelsen om godkjenning av barnehager som følge av lovendringen. Tilsynet tar utgangspunkt i regelverket på tidspunktet for åpningen av tilsynet. Vi vil derfor i den videre rapporten vise til barnehageloven slik den lød før endringen 1. januar 2021.

### 1.2 Kort om kommunen

I Bodø kommune er ansvaret som barnehagemyndighet fordelt på flere personer. Vi har fått opplyst på intervju at delegeringsreglementet til Bodø kommune ikke er oppdatert i tråd med den faktiske ansvarsfordelingen. Deler av ansvaret er delegert via kommunaldirektør for fellesadministrasjonen til rådgiver. Denne rådgiveren har ansvaret for å føre tilsyn, godkjenninger av barnehager og behandling av søknad om dispensasjon etter barnehageloven. Videre er noe av ansvaret som barnehagemyndighet delegert via kommunaldirektør for oppvekst til barnehage- og skolesjef. Ansvaret i det daglige blir fulgt opp av rådgiverne ved Barnehage- og skolekontoret.

Per desember 2020 er det 59 barnehager i kommunen. Av disse er det 25 kommunale og 34 private barnehager. Det er 2 648 barn i barnehager i Bodø kommune.

### 1.3 Om gjennomføring av tilsynet

Vi åpnet tilsyn med Bodø kommune i brev av 27. oktober 2020. Dere ble bedt om å levere dokumentasjon til oss innen 25. november 2020. Vi har fått dokumentasjonen og gjennomført tilsynet.

Temaet for tilsynet er barnehagemyndighetens ansvar for å påse at barnehagene blir drevet i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven § 8. Vi har kontrollert disse undertemaene:

- Barnehagemyndighetens ansvar med godkjenning av kommunale og private barnehager, jf. Barnehageloven § 10

- Barnehagemyndighetens ansvar med ny godkjenning ved endring i barnehagens arealer mv., jf. Barnehageloven § 10.

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

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til dere den 10. februar 2021. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Dere gav en tilbakemelding på innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen og hadde ingen kommentarer på våre vurderinger og konklusjoner.

#### **1.4 Statsforvalterens risikovurdering**

Statsforvalteren fører en løpende risikovurdering med alle kommunene i fylket. Våre risikovurderinger er basert på:

- informasjon i eventuelle klager
- henvendelser fra kommunen, barnehager i kommunen eller foreldre
- henvendelser fra andre myndigheter eller institusjoner
- Basil, årsmeldingsskjema og kommuneskjema

Bodø kommune har høsten 2020 varslet Statsforvalteren i Nordland om at de ikke hadde oversikt over flere godkjenningsvedtak for kommunale og private barnehager. Kommunen opplyste at barnehagene var godkjent, men at de ikke kunne finne de faktiske godkjenningsvedtakene. På bakgrunn av henvendelsen vurderte vi at det var nødvendig å opprette et stedlig tilsyn rundt godkjenning av barnehager etter barnehageloven.

## **2. Barnehagemyndighetens ansvar med behandling av søknader om godkjenning av kommunale og private barnehager**

### **2.1 Rettslige krav**

Etter barnehageloven § 10 avgjør kommunen søknad om godkjenning av barnehage etter en vurdering av barnehagens egnethet i forhold til formål og innhold, jf. §§ 1, 1a og 2. Kommunen skal etter bestemmelsen gi nødvendig veiledning til søkeren i godkjenningsprosessen og de må innhente nødvendig informasjon for å vurdere om barnehagen er egnet.

Det er et forvaltningsmessig krav at barnehagemyndigheten må behandle alle søknadene om godkjenning. Noen ganger kan henvendelsene til barnehagemyndigheten være uklart formulert. Ved tvil må barnehagemyndigheten ta kontakt med vedkommende for å avklare om henvendelsen er ment som en søknad. Videre må barnehagemyndigheten gi nødvendig veiledning til søkeren i godkjenningsprosessen, jf. forvaltningsloven § 11.

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

Etter forvaltningsloven er det et krav om at barnehagemyndigheten må behandle alle søknadene om godkjenning og at barnehagemyndigheten må gi tilstrekkelig veiledning til søkeren i godkjenningsprosessen

En forutsetning for behandling av søknad om godkjenning av barnehage er at kommunen har et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag for å vurdere om barnehagen er egnet, jf. barnehageloven §§ 1, 1a og 2. Som en del av informasjonsgrunnlaget må kommunen innhente bemanningsplan, angivelse av hvilke rom og uteområder som er tenkt avsatt til barna, beskrivelse av lokaler, inventar og uteområder, samt utkast til vedtekter med fastsatt leke- og oppholdsareal for barn.

6

I mange tilfeller kan det være nødvendig å dra på befaring i barnehagen når den er ferdig innredet og klar til bruk, for å få god nok informasjon. Kravet til at barnehagemyndigheten må skaffe seg god nok informasjon, gjelder uavhengig om det er opprettelse av ny barnehage, endringer i eksisterende barnehage, eller privat eller kommunal barnehage.

For å ha tilstrekkelig informasjonsgrunnlag må barnehagemyndigheten gjøre seg kjent med andre myndigheters uttalelser og eventuelle vilkår før de fatter vedtak om godkjenning. Andre myndigheters uttalelser eller eventuelle vilkår går frem av ferdigattest, godkjenning etter forskrift om miljørettet helsevern, samtykke fra Arbeidstilsynet og registrering eller godkjenning fra mattilsynet etter regelverket om næringsmiddelvirksomhet, jf. matloven.

Kravet om politiattest gjelder for den eller de som søker om å få etablere barnehage og eier av barnehagens lokaler, samt familiemedlemmene av begge. Dette gjelder både ved private og kommunale barnehager. Barnehagemyndigheten skal kun kreve attest hvis vedkommende har mulighet til å være i direkte kontakt med barna. Attesten skal foreligge før godkjenning blir gitt.

Barnehagemyndigheten må synliggjøre i saksdokumentene at alle som har plikt til å levere politiattest har levert dette. Dokumentet må være datert og signert av hensyn til etterprøvbarhet og kontroll.

## 2.2 Våre observasjoner

For tilsynet er det sendt inn fem godkjenningsvedtak, med tilhørende dokumentasjon på godkjenningsprosessen, og tre brev med svar på søknad om utvidelse av eksisterende godkjenninger. For de sistnevnte brevene, er det sendt inn to tilhørende søknader på disse.

Intervjuer viser til at alle som søker om godkjenning av barnehage, får dette, samt at de får den veiledningen de har behov for. Det er ingen skriftlig dokumentasjon som bekrefter dette.

Innsendt dokumentasjon viser at det er stor variasjon i hvordan barnehagemyndigheten innhenter informasjon i sitt arbeid med å behandle søknadene. 4 av 5 godkjenningsvedtak har ikke tilhørende dokumentasjon som kan vise til §§ 1, 1a og 2 om barnehagens formål og innhold. Fire av fem godkjenningsvedtak har angivelse av uteområder tenkt avsatt til barn, beskrivelser av lokaler, inventar og uteområder. For tilsynet er det ett

godkjenningsvedtak, der barnehagemyndigheten kan vise til kun selve godkjenningsvedtaket.

Noen godkjenningsvedtak har tilhørende en god del informasjon fra både barnehage og andre myndigheters uttalelser og vilkår, mens andre godkjenningsvedtak har lite. Innsendt dokumentasjon viser ikke til at barnehagemyndigheten har vært på befaring i de aktuelle barnehagene som søker om ny godkjenning.

For tilsynet er det sendt inn tre svarbrev på utvidelse av eksisterende leke og oppholdsareal. Det er sendt inn tilhørende søknader på to av disse, som kan vise til hva barnehagemyndigheten har basert en godkjenning av utvidelse på. For ett av svarbrevene er det innsendt bilder på utvidet lokale.

Intervjuer og dokumentasjon viser at barnehagemyndigheten per dags dato, ikke har rutiner på søknadsprosessen ved godkjenning av barnehager. Både intervju og dokumentasjon viser samtidig til at en skriftlig rutine er under arbeid.

Alle innsendte godkjenningsvedtak har krysset av for ja til at det har blitt innhentet politiattest for alle ansatte som skal jobbe i barnehagene. Det er et vedtak som har oppført at det også er innhentet politiattest for eier. Intervjuer viser til at det innhentes politiattest for de som har mulighet til å være i direkte kontakt med barna. For tilsynet er det ikke sendt inn dokumentasjon som bekrefter dette.

### **2.3 Vår vurdering og konklusjon**

I intervju har barnehagemyndigheten opplyst at de veileder alle søkere når de søker om godkjenning. På bakgrunn av den informasjonen vi har fått gjennom tilsynet, finner vi ikke grunnlag til å nærmere vurdere veiledningen som barnehagemyndigheten gir i forbindelse med søknadsprosessen.

Ut fra sakens dokumentasjon, samt informasjon vi har fått gjennom intervju, finner vi ikke at det er grunnlag for at barnehagemyndigheten i Bodø ikke behandler alle søknadene om godkjenning som de mottar. Vi vurderer det derfor slik at det ikke er grunnlag for en nærmere vurdering av barnehagemyndighetens likebehandling av alle søknader som kommer inn.

Statsforvalteren vurderer det slik at barnehagemyndigheten gjør seg kjent med den dokumentasjonen som leveres inn fra de som søker om godkjenning av barnehage. Dette baserer vi på informasjon som kommer frem i intervjuer, samt skriftlig tilbakemelding i ReFlex.

På bakgrunn av en veldig varierende mengde dokumentasjon av vedtekter, bemanningsplaner, beskrivelser av lokaler, uttalelser og godkjenninger fra andre myndigheter, vurderer vi det slik at det ikke innhentes tilstrekkelig dokumentasjon. Vi legger også til grunn at det gjennom intervjuer kommer fram at det ikke har vært en etablert praksis som kan sikre at det innhentes nødvendig og tilstrekkelig dokumentasjon. Vi konkluderer derfor at barnehagemyndigheten ikke har et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag for å vurdere om en barnehage er egnet.

I forbindelse med svarbrev på utvidelser av eksisterende leke og oppholdsareal, vurderer vi det slik at barnehagemyndigheten innhenter tilstrekkelig informasjon. Vi legger til grunn informasjon som kommer fram i intervjuene og skriftlig dokumentasjon som viser til at barnehagemyndigheten har vært på befaring i de enkelte barnehagene.

Barnehagemyndigheten har gjennom intervju vist til at det blir innhentet politiattest til alle som skal jobbe i barnehagen eller kan være i kontakt med barna. Det er imidlertid ingen dokumentasjon som kan bekrefte dette, annet enn at det er haket av for innlevering av politiattest i godkjenningsvedtaket. Barnehagemyndigheten har derfor ingen dokumentasjon av hensyn til etterprøvbarhet og kontroll. På bakgrunn av manglende dokumentasjon med datering og signering, som kan vise til at politiattester er levert inn i forkant av godkjenningsvedtaket, konkluderer vi med at barnehagemyndigheten ikke kan sannsynliggjøre nødvendig innhenting av politiattest i tråd med gjeldende regelverk.

### 3. Barnehagemyndighetens ansvar med avgjørelse av søknad om godkjenning av kommunale og private barnehager

#### 3.1 Rettslige krav

Når barnehagemyndigheten mottar en søknad om godkjenning, må myndigheten forholde seg til gjeldende regelverket. Reglene følger av barnehageloven, forvaltningsloven og ulovfestede forvaltningsmessige prinsipper. De samme reglene gjelder både for avgjørelser om godkjenning av nye barnehager og godkjenning av endringer i eksisterende barnehager.

Det er et krav om at barnehagemyndigheten må behandle alle søknader om godkjenner de mottar i tråd med forvaltningsloven. Barnehagemyndigheten må behandle søknader fra private barnehager på lik linje med søknader fra kommunal barnehageeier. Videre må barnehagemyndigheten gi søkeren tilstrekkelig veiledning i søknadsprosessen for å ivareta sine rettigheter.

Vedtaket om godkjenning er bestemmende for rettighetene og pliktene til søker. Avgjørelsen er derfor å anse som et enkeltvedtak og må følge reglene i forvaltningsloven.

Barnehagemyndigheten må lage et skriftlig enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 23. Dette gjelder uansett om avgjørelsen gjelder et avslag, en innvilgelse eller hvem som er barnehageeier. Vedtaket må også inneholde informasjon om søkerens adgang til å klage og rett til å se sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven

§ 27 tredje ledd. Vedtaket må også inneholde informasjon om fremgangsmåten ved klage, samt at Statsforvalteren er klageinstans for vedtakene. Barnehagemyndigheten kan ikke sette begrensinger i klageretten, for eksempel ved å kreve at klagen må være begrunnet.

Barnehagemyndigheten må alltid skrive en begrunnelse for enkeltvedtaket, jf.

forvaltningsloven § 24. Forvaltningsloven § 25 regulerer nærmere hva begrunnelsen må inneholde. Begrunnelsen må vise til de reglene og faktiske forholdene som vedtaket bygger på, og de hovedhensynene som har vært avgjørende ved utøvingen av forvaltningsmessig skjønn. Dette vil være barnehagemyndighetens vurdering av egnethet, hvilke forhold ved



politiattesten som fører til et eventuelt avslag, eventuelle vilkår etter barnehageloven § 10 og hvorfor de er satt, og en beskrivelse av at andre myndigheters uttalelser eller deres vilkår.

Som en del av begrunnelsen for vedtaket må barnehagemyndigheten vurdere om barnehagen er egnet etter barnehageloven §§ 1, 1a og 2. Denne vurderingen må være konkret for den aktuelle barnehagen og den må være helhetlig. Barnehagemyndigheten må blant annet vurdere barnas mulighet for lek, hvile, livsutfoldelse og meningsfylte opplevelser og aktiviteter. Videre må barnehagemyndigheten vurdere om barnehagen tar hensyn til barnas alder, funksjonsnivå, kjønn, sosiale, etniske og kulturelle bakgrunn, herunder samiske barns språk og kultur. Dette er ikke en uttømmende liste, og barnehagemyndigheten må ta hensyn til særlige forhold ved den aktuelle barnehagen.

9

For å vurdere om barnehagen er egnet etter barnehageloven §§ 1, 1a og 2 når den kommer i drift må barnehagemyndigheten bruke informasjonen de har innhentet om hvordan søkeren har tenkt å drive barnehagen. Barnehagemyndigheten må vurdere egnetheten av den fysiske utformingen av lokalene, inventaret, uteområdet og det foreslåtte leke- og oppholdsarealet. Videre må barnehagemyndigheten ta stilling til om bemanningsplanen vil gi en tilstrekkelig bemanning til å drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet, om bemanningsplanen vil gi en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse og om bemanningsplanen vil være forsvarlig når det gjelder barnehagens åpningstid og barnas alder.

Videre må barnehagemyndigheten vurdere om uttalelser og eventuelle vilkår påvirker vurderingen av søknaden om godkjenning. Uttalelsen fra en annen myndighet kan innebære at barnehagen ikke kan godkjennes uansett. En uttalelse fra en annen myndighet kan også påvirke hvordan barnehagemyndigheten vurderer om barnehagen vil være egnet til å oppfylle barnehageloven §§ 1, 1a og 2. I tillegg kan uttalelsen føre til at barnehagemyndigheten må sette vilkår for godkjenningen.

Barnehagemyndigheten kan ikke sette andre vilkår for godkjenningen enn vilkår om antall barn, barnas alder og oppholdstid. Vilkår om antall barn betyr at barnehagemyndigheten, på bakgrunn av sin egnethetsvurdering av barnehagen, kan sette en begrensning i antall barn selv om det totale leke- og oppholdsarealet kan gi plass til flere barn. Vilkår om barnas alder betyr at barnehagemyndigheten, på bakgrunn av sin egnethetsvurdering av barnehagen, kan bestemme at barna for eksempel skal være over en viss alder. Vilkår om oppholdstid betyr at barnehagemyndigheten setter vilkår om oppholdstid for barna, selv om dette normalt er noe søkeren selv bestemmer.

Barnehagemyndigheten må avslå søknad om godkjenning dersom politiattest er krevd, men ikke levert. Videre må barnehagemyndigheten avslå søknad om godkjenning dersom søkeren, eier av barnehagens lokaler eller noen av deres familiemedlemmer skal ha et ansettelsesforhold i barnehagen, og de leverer attest med anmerkninger som nevnt i § 5 første ledd.

Etter forvaltningsloven § 25 skal vedtakene være begrunnet. I begrunnelsen skal kommunen vise til reglene som vedtaket bygger på, og i den grad det er nødvendig skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstillingen vedtaket bygger på. Videre skal kommunen i begrunnelsen nevne de faktiske forholdene vedtaket bygger på. De

hovedhensynene som har vært avgjørende ved utøvingen av forvaltningsmessig skjønn bør blir nevnt.

### 3.2 Våre observasjoner

I forbindelse med tilsynet har Bodø kommune oversendt dokumentasjon fra søknadsprosessen om godkjenning barnehage. Dette inkluderer godkjenningsskjema, rammetillatelse, godkjenning etter miljørettet helsevern osv. Vi vil i det videre vise til et utdrag av denne dokumentasjonen som vi anser viser den faktiske situasjonen ved kommunens praksis.

10

Som godkjenningsvedtak har Bodø kommune sendt inn skjema *F-4198 Godkjenning av ordinære eller åpen barnehage* til Kunnskapsdepartementet. I overskriften på skjemaet står det «Kommunens vedtak i godkjenningssak». Barnehagemyndigheten har brukt den samme godkjenningsblanketten på alle vedtakene vi har mottatt i forbindelse med tilsynet. I skjemaene kan barnehagemyndigheten føre inn størrelsen på leke- og oppholdsarealet, eiers norm for arealutnytting for barn over og under tre år, hvem det er hentet inn politiattest for, merknader fra andre myndigheter, forventet åpningstid og om barnehagen blir godkjent. Barnehagemyndigheten har sendt inn fire godkjenningsblanketter for private barnehager, og en godkjenningsblankett for en kommunal barnehage. Vi har også mottatt svar på søknad om godkjenning av leke- og oppholdsareal.

En gjennomgang av godkjenningsblankettene viser at det er ulik informasjon som kommer frem av dokumentene. Vi vil ikke gå gjennom hver godkjenningsblankett i detalj, og viser til hovedtrekkene til blankettene under. I blankettene har barnehagemyndigheten ført inn størrelsen på leke- og oppholdsarealet, samt eiers norm for arealutnytting for barn over og under tre år. I godkjenningen for Trålveien og Knerten miljøbarnehage er det ført inn begrensning på antall barn i barnehagen hvis alle barn er over tre år. Ingen av godkjenningene har begrensning på samlet antall barn. For både Knerten miljøbarnehage, Rønvik barnehage og Rønvik menighetsbarnehage er det krysset av på det er innhentet politiattest for ansatte, men ikke for eier. I blanketten for Trålveien barnehage er det krysset av for politiattest for både eier og de ansatte. Videre er det for Knerten miljøbarnehage og Rønvik barnehage krysset av for "nei" på om det er merknader fra andre myndigheter, mens det ikke er krysset av for Trålveien barnehage. Alle barnehagene er godkjent av barnehagemyndigheten.

En av godkjenningsblankettene er for Rønvik barnehage av 19. desember 2018. Blanketten har en søknadsdato av 1. desember 2018 og at barnehagen hadde en forventet oppstartsdato den 1. mai 2016. I intervju har barnehagemyndigheten opplyst at Rønvik barnehage ikke har en tidligere datert godkjenning, eller at dette er en ny godkjenning som følge av endringer i barnehagen. Informasjonen fra barnehagens hjemmeside viser at denne har vært i drift i nærmere to år da godkjenningen ble gitt.

De tre brevene med svar på utvidelse, har beskrivelser på lokalet og informasjon om antall barn i forhold til nytt leke og oppholdsareal. Alle tre viser til at kommunen har vært på befaring. Et brev viser til beskrivelse av inventar i tillegg til beskrivelse av lokalet. Brevene viser ikke til hvilke vurderinger som er gjort og det er ingen klageadgang på disse.

### 3.3 Vår vurdering og konklusjon

Det er et krav om at barnehagemyndigheten må godkjenne alle barnehagene som oppfyller kravene for godkjenning. Så vidt Statsforvalteren er kjent, har ikke barnehagemyndigheten avslått en søknad om godkjenning som de har mottatt. I intervjuene blir det opplyst at barnehagemyndigheten har godkjent alle søknadene de har mottatt. Statsforvalteren vurderer at Bodø kommunes praksis rundt godkjenning av søknader fra barnehager, oppfyller vilkårene i barnehagelov i tråd med gjeldende regelverk. Selv om vi i denne rapporten blant annet viser til godkjenningsvedtak som er godkjent for sent, har vi ingen grunn til å tro at barnehagen ikke ville blitt godkjent, dersom barnehagemyndigheten hadde godkjent til riktig tidspunkt.

Vi finner etter en gjennomgang av godkjenningsblanketten fra Kunnskapsdepartementet ikke er å anse som et fullverdig enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Ved vurderingen har vi lagt vekt på at blanketten ikke har et eget felt for å ta en egnethetsvurdering barnehageloven krever etter §§ 1, 1a og 2. Videre har vi sett hen til at skjemaet ikke lengre er tilgjengelig på Kunnskapsdepartementets hjemmesider. Vi anser at skjemaet kan fungere som en oppsummering av sakens faktiske forhold før kommunen fatter enkeltvedtak om godkjenning. Dokumentet kan også være en samling av sakens faktiske opplysninger som ligger til grunn for vedtaket til barnehagemyndigheten.

Godkjenningen av alle barnehagene vi har mottatt dokumentasjon for, er gjort på samme skjemaet for Kunnskapsdepartementet (F-4198). Vår gjennomgang av skjemaene viser at kommunen har ført inn ulik informasjon i blankettene. Ulikt vurderingsgrunnlag kan gi ulike resultat i forholdsvis like saker. Videre er det viktig at det går frem av godkjenningene til barnehagemyndigheten at de har vurdert alle de nødvendige kriteriene etter det gjeldende regelverket. Hvis et eller flere punkter ikke er avkrysset fremstår det som at punktet ikke har vært vurdert konkret av barnehagemyndigheten.

I godkjenningsblanketten er det vist til krav til godkjenning av barnehagen fremgår av barnehagelovens §§ 6 og 10, jf. §§ 1 og 2. Barnehageloven ble endret fra 1.august 2010 ved at § 1a om særlige formål ble tilføyd i loven. Vi påpeker at barnehagemyndigheten i godkjenning av private barnehager med særlige formål må ta disse med i egnethetsvurdering der det er nødvendig. Vi har mottatt en godkjenningsblankett for Rønvik menighetsbarnehage uten at vi kan se at kommunen har vurdert om barnehagen har slike særlige formål. Basert på ovennevnte vurderinger, konkluderer vi med at barnehagemyndigheten ikke vurderer egnetheten etter gjeldende regelverk.

Etter forvaltningsloven § 25 skal barnehagemyndigheten i den grad det er nødvendig for å sette parten inn i regelverket, gjengi innholdet av reglene eller den problemstillingen vedtaket på. Vedtak om godkjennelse retter seg mot barnehageeier som er å anse som en profesjonell part, og kravene for redegjørelse av innholdet i reglene dermed er mindre enn for privat part. Vi bemerker at vurderingen og argumentasjonen til barnehagemyndigheten vil kunne være lettere å følge for parten når reglene er gjengitt.

I godkjenningsblankettene har barnehagemyndigheten vist til deler av gjeldende regelverk. Innholdet i bestemmelsene er ikke beskrevet nærmere i vedtaket. Vedtak om godkjennelse retter seg mot barnehageeier som er å anse som en profesjonell part, og kravene for

redegjørelse av innholdet i reglene dermed er mindre enn for privat part. Vi bemerker at vurderingen og argumentasjonen til barnehagemyndigheten vil kunne være lettere å følge for parten når reglene er gjengitt.

Det er i godkjenningsblankettene ikke gjort en uttrykkelig vurdering av barnehagens egnethet. Barnehagemyndigheten må foreta en konkret og helhetlig vurdering av om barnehagen er egnet til å oppfylle bestemmelsene i loven. Dette innebærer at barnehagemyndigheten må konkret vurdere barnehagens organisering, fysiske rammer, barnehagens grunnleggende verdier, eventuelle vedtekter og bemanningsplan. I vurderingen må barnehagemyndigheten vurdere barnas mulighet for lek, hvile, livsutfoldelse, meningsfylte opplevelser og aktiviteter. Vi vurderer det derfor slik at barnehagemyndigheten ikke gjør konkrete og helhetlige egnethetsvurderinger etter gjeldende regelverk.

12

En av blankettene har et godkjenningstidspunkt som er ett og et halvt år etter den antatte åpningstiden for barnehagen. Ut fra den fremlagte dokumentasjonen i forbindelse med godkjenningsprosessen, og informasjon vi har fått gjennom intervjuene, legger vi til grunn at barnehagen åpnet forut for vedtak om godkjenningen. Ved vurderingen har vi særlig lagt vekt på at det ikke er lagt frem tidligere vedtak om godkjenning for barnehagen eller at blanketten viser til faktiske endringer som gjør det nødvendig med ny godkjenning. Statsforvalteren påpeker at godkjenningen fra barnehagemyndigheten er en forutsetning for at barnehagen kan åpne, ta inn barn og bli driftet i tråd med det gjeldende regelverket.

Vår oppfatning er at det varierer om barnehagemyndigheten har krysset av i blanketten om det er gjort begrensninger etter barnehageloven § 10 for antall barn i barnehagen, eller det er en begrunnelse for en eventuell begrensning. Vi bemerker at det er uklart ut fra sakens dokumenter om barnehagemyndigheten har ment å legge begrensninger på antall barn for de aktuelle barnehagene. Det er viktig at det går tydelig frem av godkjenningsvedtaket om har stilt vilkår for godkjenningen og driften av barnehagen. Ut fra dokumentasjonen kan vi ikke se at barnehagemyndigheten har stilt andre vilkår enn de har adgang til etter barnehageloven § 10.

Det er et krav etter barnehageloven § 10 at det er lagt frem politiattester, og at disse ikke anmerkninger som fører til avslag. Ut fra sakens dokumentasjon kan vi ikke se at barnehagemyndigheten har krevd og innhentet politiattester for alle ansatte, eier og eiers familiemedlemmer hvor dette er nødvendig. I godkjenningsblankettene er det ikke krysset av på både eier og alle ansatte i hver blankett, og det er ikke ført informasjon om myndigheten har vurdert behovet for politiattest for eiers familiemedlemmer. Vi bemerker at det bør gå frem av godkjenningsvedtaket at barnehagemyndigheten har vurdert behovet for politiattest for den sistnevnte gruppen.

Etter en konkret vurdering finner Statsforvalteren i Nordland at Bodø kommune ikke har begrunnet enkeltvedtaket, jf. forvaltningsloven § 24. Vi viser til gjennomgangen over hvor vi har funnet at kommunen ikke foretar en egnethetsvurdering, vurderer forhold ved politiattesten, tydeliggjør vilkår for godkjenningen eller har en beskrivelse av andre myndigheters uttalelser og vilkår.

I godkjenningsblanketten er det vist til at søker kan klage på avgjørelsen innen tre uker og at klagen skal sendes til kommunen etter forvaltningsloven § 29. Godkjenningen inneholder informasjon om klageadgangen og fremgangsmåten for klagen. Det er ikke nevnt at Statsforvalteren er klageinstans for avgjørelsene, eller adgangen til å gjøre seg kjent med sakens opplysninger. Statsforvalteren finner på denne bakgrunn at informasjon om klageadgangen er mangelfull, og ikke i tråd med kravene etter gjeldende regelverk.

I forbindelse med søknadene om utvidelser av eksisterende leke og oppholdsareal, med påfølgende svarbrev, fremstår det uklart for Statsforvalteren hva disse brevene er ment å være og hvordan disse er tenkt brukt i forbindelse med de opprinnelige godkjenningsvedtakene. Brevene inneholder beskrivelser, ut fra hva det vi ser at barnehagen har søkt om, men viser ikke hvilke vurderinger barnehagemyndigheten har gjort. Siden barnehagemyndigheten har vært på befaring, vurderer vi det slik at det er gjort vurderinger i forkant av svarbrevene til barnehagene. Det foreligger derimot ingen skriftlig dokumentasjon på dette og barnehagemyndigheten kan derfor ikke vise til hvilke vurderinger som er gjort. Brevene inneholder ingen formelle krav, opplysning om klagerett eller innsyn i sakens dokumenter. Vi vurderer det derfor slik at disse svarbrevene ikke er i tråd med kravene etter gjeldende regelverk.

## 4. Lovbrudd og merknader

I kapitlene ovenfor har vi konstatert at dere ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi pålegger dere å rette opp følgende, jf. kommuneloven § 30-4:

### 4.1 Pålegg om retting

#### **Barnehagemyndighetens ansvar med behandling av søknad om godkjenning av kommunale og private barnehager.**

1. Bodø kommune som barnehagemyndighet skal behandle alle søknader om godkjenning av barnehage.

Bodø kommune må i denne forbindelse:

- a) innhente tilstrekkelig informasjon i forbindelse med søknader om godkjenning av barnehage.
- b) dokumentere politiattester som blir levert inn med datering og signering for etterprøvbarehet og kontroll.

#### **Barnehagemyndighetens ansvar med avgjørelse av søknad om godkjenning av kommunale og private barnehager**

2. Bodø kommune som barnehagemyndighet skal vurdere og avgjøre alle søknader om godkjenning av barnehage.

Bodø kommune må i denne forbindelse:

- a) fatte enkeltvedtak i tråd med gjeldende regelverk ved godkjenning av barnehager.
- b) vurdere egnetheten til barnehagen etter gjeldende regelverk, og det aktuelle regelverket må komme frem av vedtaket.
- c) foreta en konkret og helhetlig egnethetsvurdering etter gjeldende regelverk i vedtak om godkjenning av barnehage.
- d) sikre at barnehagene blir driftet i tråd med det gjeldende regelverket.
- e) vurdere politiattesten for søkeren og eieren av barnehagens lokaler, samt familiemedlemmene til eieren der det nødvendig.
- f) opplyse om rettighetene etter gjeldende regelverket i godkjenningsvedtaket.
- g) begrunne og opplyse om rettighetene etter gjeldende regelverk i vedtak for utvidelse av eksisterende leke og oppholdsareal.

#### 4.2 Oppfølging av påleggene

Dere skal iverksette tiltak for å rette brudd på regelverket umiddelbart. Når påleggene er rettet, skal dere erklære at retting er gjennomført og redegjøre for hvordan dere har rettet.

Fristen er 20.08.2021.

Vi vil ikke avslutte tilsynet før dere gjennom erklæringen og redegjørelsen har vist at påleggene er rettet.

### 5. Dere har rett til å klage

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Dere kan klage på enkeltvedtaket.

Hvis dere klager, må dere gjøre det innen **tre uker**. Fristen gjelder fra beskjed om brevet har kommet frem til dere, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Dere sender klagen til oss. Vi har muligheten til å omgjøre vedtaket. Hvis vi ikke er enig med dere, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet som avgjør saken.

I forvaltningsloven § 32 kan dere se hvordan dere skal utforme klagen.

Dere kan be om at vi ikke setter i verk vedtaket før klagefristen er ute, eller klagen er endelig avgjort av Utdanningsdirektoratet, jf. forvaltningsloven § 42.

Dere er part i saken og har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

De som har gjennomført tilsynet og skrevet rapporten er:

Monja H. Jensen Myreng  
(tilsynsleder, rådgiver)

Ole-Kristian Olsen  
(juridisk rådgiver)

**STATSFORVALTEREN I NORDLAND**

Fridtjof Nansens vei 11, Pb 1405, 8002 Bodø

