



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Høringsnotat

Forslag til endringer i tilsynshjemlene i barnehageloven

21. januar 2022

Innhold

1	Innledning.....	3
2	Bakgrunnen for forslaget.....	3
3	Dagens regler.....	4
4	Departementets vurderinger og forslag	4
4.1	Tilsyn med barnehagenes plikt til å ha internkontroll	4
4.2	Tilsyn med kommunens plikt til å sikre likebehandling og uavhengighet	5
5	Økonomiske og administrative konsekvenser	7
5.1	Tilsyn med barnehagenes plikt til å ha internkontroll	7
5.2	Tilsyn med kommunens plikt til å sikre likebehandling og uavhengighet	7
6	Forslag til lovtekst	7
7	Merknader til lovforslaget	8

1 Innledning

Kunnskapsdepartementet legger med dette fram forslag til endringer i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven). Høringsnotatet inneholder forslag om å gi Utdanningsdirektoratet hjemmel for å kunne føre tilsyn med om barnehagene oppfyller kravet om å ha internkontroll etter barnehageloven § 9. Videre foreslår departementet å gi statsforvalteren hjemmel for å kunne føre tilsyn med om kommunene oppfyller kravene til likebehandling og uavhengighet i barnehageloven § 11. Departementet ønsker høringsinstansenes syn på forslagene.

Departementet sendte høsten 2020 på høring et annet forslag til endring i reglene om statlig tilsyn etter barnehageloven, se kapittel 3 om presisering av statlig tilsyn m.m. med fylkeskommunen i høringsnotat datert 26. november 2020. Departementet tar sikte på å fremme forslag til disse endringene og endringene i høringsnotatet her for Stortinget samlet.

2 Bakgrunnen for forslaget

I juni 2020 vedtok Stortinget en ny bestemmelse i barnehageloven § 56 som innebærer at Utdanningsdirektoratet skal føre tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene i barnehageloven kapittel V med forskrifter om krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager mv. Bestemmelsen trådte i kraft 1. januar 2022. Kommunen fører fortsatt tilsyn med de øvrige bestemmelsene i barnehageloven og forskriftene til loven. Kommunen fører blant annet tilsyn med om barnehagene oppfyller plikten til å ha internkontroll etter barnehageloven § 9. Se Prop. 96 L (2019–2020) og Innst. 302 L (2019-2020).

Etter departementets syn bør det være Utdanningsdirektoratet, og ikke kommunen, som skal føre tilsyn med om barnehagene har internkontroll for å sikre at de oppfyller kravene i barnehageloven kapittel V med forskrifter. Kommunen bør føre tilsyn med at barnehagene har internkontroll for å sikre at de oppfyller de øvrige kravene i barnehageloven og forskriftene til loven. Departementet ønsker derfor å endre Utdanningsdirektoratets tilsynshjemmel slik at direktoratet kan føre tilsyn med internkontrollplikten til de private barnehagene, i tillegg til å føre tilsyn med barnehageloven kapittel V med forskrifter.

I juni 2020 vedtok Stortinget også en ny bestemmelse i barnehageloven § 11 om at kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager når den utfører oppgaver som barnehagemyndighet. Videre skal kommunen organisere oppgavene den har som barnehagemyndighet adskilt fra oppgavene den har som barnehageeier når dette er egnet til å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet som barnehagemyndighet. Se Prop. 96 L (2019–2020) og Innst. 302 L (2019-2020). Bestemmelsen trådte i kraft 1. januar 2021.

Statsforvalteren fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 54. Statsforvalteren har i dag ikke hjemmel til å føre tilsyn med om kommunene oppfyller kravene til likebehandling og uavhengighet i barnehageloven § 11.

Departementet ønsker å endre statsforvalterens tilsynshjemmel, slik at statsforvalteren kan føre tilsyn med kommunens etterlevelse av kravene til likebehandling og uavhengighet.

Endringene som departementet foreslår i dette høringsnotatet, skal sikre at vi får på plass nødvendige tilsynshjemler ut fra dagens ansvarsfordeling. Departementet viser til Stortingets anmodningsvedtak nr. 45 i forbindelse med behandlingen av Meld St. 1 (2021–2022) *Nasjonalbudsjettet 2022*, jf. Innst. 2 S (2021–2022), der "Stortinget ber regjeringen fremme nødvendige forslag for å gjeninnføre kommunenes rett til å føre tilsyn med private barnehager, herunder gi kommunene innsyn i alle økonomiske disposisjoner i barnehager i kommunen som mottar tilskudd." Dette anmodningsvedtaket vil bli fulgt opp i et eget arbeid.

3 Dagens regler

Tilsyn med barnehagene og kommunen som barnehagemyndighet er regulert i barnehageloven kapittel X.

Kommunen fører tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med barnehageloven med forskrifter, med unntak av bestemmelsene i lovens kapittel V med forskrifter, jf. barnehageloven § 53 første ledd. Utdanningsdirektoratet fører tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene i kapittel V med forskrifter, jf. § 56 første ledd. Kapittel V inneholder blant annet krav til private barnehagers bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

Statsforvalteren kan i særlige tilfeller føre tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med barnehageloven med forskrifter, med unntak av bestemmelsene i kapittel V med forskrifter, jf. § 55 første ledd.

Statsforvalterens tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet er regulert i barnehageloven § 54. Statsforvalteren fører tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter som barnehagemyndighet etter §§ 10 og 53 og kapittel IV, VI og VII med forskrifter. I tillegg fører statsforvalteren tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikten til å ha internkontroll etter kommuneloven § 25-1.

4 Departementets vurderinger og forslag

4.1 Tilsyn med barnehagenes plikt til å ha internkontroll

Barnehageeiere skal ha internkontroll for å sikre at barnehagen oppfyller kravene i barnehageloven og forskriftene til loven, jf. barnehageloven § 9. Kommunen kan føre tilsyn med om barnehagene oppfyller kravet til internkontroll, jf. barnehageloven § 53 første ledd.

Departementet mener at det er Utdanningsdirektoratet som bør ha hjemmel til å føre tilsyn med om barnehagene har internkontroll for å sikre at de oppfyller kravene i barnehageloven kapittel V med forskrifter. Departementet viser til at tilsynet med barnehagene er blitt delt mellom kommunen og Utdanningsdirektoratet.

Utdanningsdirektoratet fører tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene i barnehageloven kapittel V med forskrifter, mens kommunen fører tilsyn med de øvrige bestemmelsene i barnehageloven og forskriftene til loven.

Utdanningsdirektoratet bør etter departementets syn kunne kontrollere om barnehagene arbeider systematisk for å overholde kravene til bruk av tilskudd og foreldrebetaling, i tillegg til å avdekke enkeltbrudd på regelverket. Tilsyn med internkontrollkravet kan bidra til endringer i barnehagens praksis, inkludert større bevissthet om hva som er riktig bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling og hvordan dette skal regnskapsføres. Dette kan bidra til at det blir mindre feil i barnehagens regnskaper, noe som kan ha større betydning enn å rette opp i enkelttilfeller. I praksis vil det ofte være hensiktsmessig å kontrollere det systematiske arbeidet samtidig som man kontrollerer om det foreligger enkeltbrudd. Departementet foreslår derfor å utvide Utdanningsdirektoratets tilsynshjemmel slik at den omfatter barnehagens internkontrollplikt etter barnehageloven § 9.

Forslaget innebærer videre at kommunen kun kan føre tilsyn med at barnehagene har internkontroll for å sikre at de oppfyller de øvrige kravene i loven med forskrifter, det vil si andre krav enn de som følger av barnehageloven kapittel V med forskrifter.

Utdanningsdirektoratet kan gi pålegg til barnehagen om å rette opp ulovlige forhold, jf. barnehageloven § 56 andre ledd første punktum. Adgangen til å gi pålegg om retting vil omfatte eventuelle brudd på barnehagens internkontrollplikt etter barnehageloven § 9. Departementet antar at det i noen tilfeller kan være hensiktsmessig å holde tilbake tilskudd fram til barnehagen har rettet opp et brudd på barnehagens internkontrollplikt, jf. barnehageloven § 56 tredje ledd. Dette kan være tilfellet der manglende internkontroll gir stor risiko for at tilskudd og foreldrebetaling kan bli brukt i strid med barnehageloven kapittel V og forskriftene til disse bestemmelsene. Departementet vurderer derimot at det ikke vil bli behov for å kreve tilbakebetalt tilskudd som følge av brudd på internkontrollplikten. I slike tilfeller har ikke den private barnehagen brukt tilskudd og foreldrebetaling i strid med regelverket.

4.2 Tilsyn med kommunens plikt til å sikre likebehandling og uavhengighet

Departementet mener at statsforvalteren bør ha mulighet til å føre tilsyn med hvordan kommunen som barnehagemyndighet oppfyller kravene til likebehandling og uavhengighet i barnehageloven § 11.

Bakgrunnen for kravene til likebehandling og uavhengighet i barnehageloven § 11 var at kommunen har to ulike roller etter barnehageloven. Mange kommuner er barnehageeiere fordi de driver egne barnehager. Samtidig er kommunen lokal barnehagemyndighet for både kommunale barnehager og private barnehager. Denne dobbeltrollen har i flere sammenhenger blitt omtalt som krevende, se Ot.prp. nr. 72 (2004–2005), St.meld. nr. 41 (2008–2009) og NOU 2012: 1 *Til barnas beste*.

I en spørreundersøkelse fra 2018, utført av Trøndelag Forskning og Utvikling på vegne av Utdanningsdirektoratet (TfoU-rapport 2019:2), oppga 40 prosent av kommunene at eierrollen og myndighetsrollen ble utøvd av samme ansatt. I overkant av én tredel av

kommunene oppga at ansatte som utøvde eierrollen og myndighetsrollen, var organisert under samme leder. I tillegg oppga syv prosent av kommunene at barnehagestyrer(e) utførte kommunens myndighetsoppgaver.

Som lokal barnehagemyndighet har kommunen blant annet ansvar for godkjenning, tilsyn og veiledning av barnehager for å påse at barnehagene følger regelverket. Ansvarer gjelder overfor både kommunale og private barnehager. Dette innebærer blant annet at kommunen skal godkjenne alle barnehager, inkludert sine egne barnehager. Kommunen skal også føre tilsyn med barnehagene i kommunen, inkludert føre tilsyn med barnehager som kommunen selv driver. Videre kan kommunen som lokal barnehagemyndighet gi barnehager midlertidig dispensasjon fra bemannings- og kompetansekrav i barnehageloven med forskrifter. Det betyr at det er kommunen som skal vurdere dispensasjonssøknadene som kommunen selv sender inn i forbindelse med at den driver barnehager.

At kommunen har to ulike roller etter barnehageloven, gir etter departementets syn en risiko for at myndighetsoppgaver kan bli utført i strid med kravene i loven. Tilsynene som statsforvalterne har ført med kommunen som barnehagemyndighet, viser også at det er risiko for brudd på regelverket ved utførelsen av myndighetsoppgaver som godkjenning, tilsyn og veiledning. Departementet kan ikke se at risikobildet er annerledes når det gjelder kravene til likebehandling og uavhengighet i barnehageloven § 11.

Departementet mener at det kan få vesentlige konsekvenser for kvaliteten på tilbudet til barna dersom kommunen ikke likebehandler private og kommunale barnehager når den utfører oppgaver som barnehagemyndighet. Videre kan det få vesentlige konsekvenser dersom kommunen ikke organiserer oppgavene den har som barnehagemyndighet adskilt fra oppgavene den har som barnehageeier når dette er egnet til å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet som barnehagemyndighet. Manglende uavhengighet kan utfordre objektiviteten og tilliten til kommunen som barnehagemyndighet og gi vesentlige konsekvenser for kvaliteten på tilbudet for barna.

Departementet er kjent med at statsforvalterne har veiledet kommuner om hvordan de kan ivareta kravene til likebehandling og uavhengighet i barnehageloven § 11. Det kan likevel oppstå tilfeller der veiledning ikke er et tilstrekkelig eller egnet virkemiddel. Da kan tilsyn være et nødvendig virkemiddel for å sikre at kravene blir etterlevd, og at eventuelle brudd på kravene blir avdekket og rettet. Statsforvalteren fører tilsyn med de øvrige kravene som gjelder for kommunen som barnehagemyndighet. Departementet kan ikke se at det bør være annerledes for kravene i barnehageloven § 11. Hensynet til likebehandling av kommunale og private barnehager og behovet for å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet som barnehagemyndighet, tilsier at statsforvalteren må kunne føre tilsyn med kommunens etterlevelse av barnehageloven § 11.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

5.1 Tilsyn med barnehagenes plikt til å ha internkontroll

Departementet foreslår at det er Utdanningsdirektoratet, og ikke kommunen, som skal føre tilsyn med om barnehagene har internkontroll for å sikre at de oppfyller kravene i barnehageloven kapittel V med forskrifter. Departementet legger til grunn at en utvidet tilsynshjemmel ikke vil få vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Formålet med å utvide tilsynshjemmelen til å omfatte barnehageloven § 9 er å gjøre tilsynene mer målrettede. Med en utvidet tilsynshjemmel kan Utdanningsdirektoratet benytte tilsynet som et virkemiddel for å kontrollere barnehageeierens systematiske arbeid for selv å kunne sørge for regeletterlevelse, eller gå inn i en bestemt sak eller praksis. Utdanningsdirektoratet vil dermed kunne innrette tilsynene ut fra hva som vil gi best mulig effekt i det enkelte tilfellet. At Utdanningsdirektoratet får en utvidet tilsynshjemmel, vil ikke i seg selv påvirke omfanget av tilsyn.

5.2 Tilsyn med kommunens plikt til å sikre likebehandling og uavhengighet

Departementet foreslår å utvide statsforvalterens tilsynsmyndighet slik at statsforvalteren får myndighet til også å kontrollere om kommunen oppfyller kravene til likebehandling og uavhengighet i barnehageloven § 11. Departementet legger til grunn at en utvidet tilsynshjemmel ikke vil få vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Med en utvidet tilsynshjemmel kan statsforvalteren benytte tilsynet som et virkemiddel for å oppnå regelverksetterlevelse dersom det er risiko for at en kommune ikke oppfyller kravene i barnehageloven § 11. Statsforvalteren vil ut fra en risikovurdering kunne velge å føre tilsyn med barnehageloven § 11 framfor andre krav i barnehageloven med forskrifter. At statsforvalteren får en utvidet tilsynshjemmel, vil ikke i seg selv påvirke omfanget av tilsyn.

6 Forslag til lovtekst

I barnehageloven foreslås følgende endringer:

§ 54 første ledd første punktum skal lyde:

Statsforvalteren fører tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter som barnehagemyndighet etter §§ 10, 11 og 53 og kapittel IV, VI og VII med forskrifter, og plikten til å ha internkontroll etter kommuneloven § 25-1.

§ 56 første ledd første punktum skal lyde:

Utdanningsdirektoratet fører tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene i § 9 og kapittel V med forskrifter.

§ 56 tredje ledd skal lyde:

Utdanningsdirektoratet kan fatte vedtak om at tilskudd til barnehagen skal holdes tilbake dersom barnehagen har brutt bestemmelser i § 9 eller kapittel V med forskrifter.

7 Merknader til lovforslaget

Til § 54 første ledd første punktum

Endringen innebærer at statsforvalteren kan føre tilsyn med kommunens etterlevelse av kravene til likebehandling og uavhengighet i barnehageloven § 11.

Til § 56 første ledd første punktum

Endringen innebærer at Utdanningsdirektoratet kan føre tilsyn med barnehageeierens plikt til å ha internkontroll etter barnehageloven § 9. Utdanningsdirektoratet kan føre tilsyn med at barnehageeierne har internkontroll for sikre at barnehagen oppfyller kravene i barnehageloven kapittel V med forskrifter.

Til § 56 tredje ledd

Endringen innebærer at Utdanningsdirektoratet kan bruke reaksjoner etter bestemmelsen dersom en barnehageeier ikke oppfyller plikten til å ha internkontroll for sikre at barnehagen oppfyller kravene i barnehageloven kapittel V med forskrifter, jf. barnehageloven § 9.