



DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

# Prop. 96 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Endringer i  
folkehøyskoleloven, barnehageloven  
og voksenopplæringsloven m.m.  
(samleproposisjon)





DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

# Prop. 96 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Endringer i  
folkehøyskoleloven, barnehageloven  
og voksenopplæringsloven m.m.  
(samleproposisjon)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Hovedinnholdet i proposisjonen</b> .....	7	4.4.3	Krav til arbeid med kvalitetsutvikling .....	28
<b>2</b>	<b>Fylkeskommunenes plikt til karriereveiledning</b> .....	9	4.5	Departementets vurderinger .....	28
2.1	Bakgrunnen for forslaget .....	9	4.5.1	Krav om at friskoler skal ha internkontroll .....	28
2.2	Gjeldende rett .....	11	4.5.2	Styrets ansvar for kompetanseutvikling .....	29
2.3	Høringsforslaget .....	11	4.5.3	Krav til arbeid med kvalitetsutvikling .....	30
2.4	Høringsuttalelsene .....	11	4.6	Departementets forslag .....	30
2.4.1	Generelt .....	11			
2.4.2	Lovfestet plikt for fylkeskommunene til å tilby karriereveiledning .....	11	<b>5</b>	<b>Realkompetansevurdering som krav for inntak av voksne søkere til videregående friskoler</b> .....	32
2.4.3	Finansiering .....	12	5.1	Bakgrunnen for forslaget .....	32
2.5	Departementets vurderinger .....	13	5.2	Gjeldende rett .....	32
2.6	Departementets forslag .....	13	5.3	Høringsforslaget .....	33
<b>3</b>	<b>Utfasing av tilskudd til kortkurs – folkehøyskoler</b> .....	15	5.4	Høringsuttalelsene .....	33
3.1	Bakgrunnen for forslaget .....	15	5.5	Departementets vurderinger .....	33
3.2	Gjeldende rett .....	17	5.6	Departementets forslag .....	34
3.3	Høringsforslaget .....	17	<b>6</b>	<b>Internkontroll for barnehager</b> ..	35
3.4	Høringsuttalelser .....	18	6.1	Bakgrunnen for forslaget .....	35
3.4.1	Generelt .....	18	6.2	Gjeldende rett .....	38
3.4.2	Høringsinnspill knyttet til forslaget om utfasing av tilskudd til kortkurs .....	19	6.3	Høringsforslaget .....	39
3.5	Departementets vurderinger .....	21	6.4	Høringsuttalelsene .....	39
3.6	Departementets forslag .....	23	6.5	Departementets vurderinger .....	40
<b>4</b>	<b>Internkontroll for friskoler</b> .....	24	6.6	Departementets forslag .....	42
4.1	Bakgrunnen for forslaget .....	24	<b>7</b>	<b>Psykososialt barnehagemiljø</b> ....	43
4.2	Gjeldende rett .....	26	7.1	Bakgrunnen for forslaget .....	43
4.2.1	Krav om at friskoler skal ha internkontroll .....	26	7.2	Kunnskapsgrunnlag .....	44
4.2.2	Styrets ansvar for kompetanseutvikling .....	26	7.3	Relevant regelverk .....	45
4.2.3	Krav til arbeid med kvalitetsutvikling .....	26	7.4	Reguleringen i andre land .....	46
4.3	Høringsforslaget .....	26	7.5	Barn og foreldres medvirkning og hensynet til barnets beste .....	47
4.3.1	Krav om at friskoler skal ha internkontroll .....	26	7.5.1	Gjeldende rett .....	47
4.3.2	Styrets ansvar for kompetanseutvikling .....	27	7.5.2	Høringsforslaget .....	47
4.3.3	Krav til arbeid med kvalitetsutvikling .....	27	7.5.3	Høringsuttalelsene .....	48
4.4	Høringsuttalelsene .....	27	7.5.4	Departementets vurderinger .....	48
4.4.1	Krav om at friskoler skal ha internkontroll .....	27	7.5.5	Departementets forslag .....	50
4.4.2	Styrets ansvar for kompetanseutvikling .....	28	7.6	Krav til nulltoleranse og til å arbeide forebyggende .....	50
			7.6.1	Gjeldende rett .....	50
			7.6.2	Høringsforslaget .....	51
			7.6.3	Høringsuttalelsene .....	51
			7.6.4	Departementets vurderinger .....	54
			7.6.5	Departementets forslag .....	57
			7.7	Aktivitetsplikt når barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø ...	57

7.7.1	Gjeldende rett .....	57	<b>9</b>	<b>Regulering av kommunen som barnehagemyndighet – krav til likebehandling og uavhengighet</b> .....	101
7.7.2	Høringsforslaget .....	58			
7.7.3	Høringsuttalelsene .....	58			
7.7.4	Departementets vurderinger .....	60			
7.7.5	Departementets forslag .....	68	9.1	Bakgrunnen for forslaget .....	101
7.8	Spørsmål om det skal innføres en individuell rett og en håndhevingsordning .....	69	9.2	Gjeldende rett .....	101
7.8.1	Høringsforslaget .....	69	9.3	Høringsforslaget .....	102
7.8.2	Høringsuttalelsene .....	69	9.3.1	Forslag i høringsnotat om regulering av private barnehager mv. ....	102
7.8.3	Departementets vurderinger .....	71	9.3.2	Forslag i høringsnotat om barnehagemiljø, internkontroll m.m. ....	102
7.9	Departementets forslag .....	72	9.4	Høringsuttalelser .....	102
<b>8</b>	<b>Regulering av private barnehager</b> .....	<b>73</b>	9.4.1	Forslaget i høringsnotatet om regulering av private barnehager mv. ....	102
8.1	Bakgrunnen for forslagene .....	73	9.4.2	Forslaget i høringsnotatet om barnehagemiljø, internkontroll m.m. ....	104
8.2	Bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling .....	77	9.5	Departementets vurderinger .....	106
8.2.1	Gjeldende rett .....	77	9.6	Departementets forslag .....	108
8.2.2	Relevant regelverk .....	79	<b>10</b>	<b>Krav om stedlig leder og vikarbruk</b> .....	109
8.2.3	Høringsforslaget .....	80	10.1	Gjeldende rett .....	109
8.2.4	Høringsuttalelser .....	80	10.1.1	Krav om stedlig leder .....	109
8.2.5	Departementets vurderinger .....	82	10.1.2	Vikarbruk .....	109
8.2.6	Departementets forslag .....	85	10.2	Høringsforslaget .....	109
8.3	Ansvar for å føre tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager .....	85	10.2.1	Krav om stedlig leder .....	109
8.3.1	Gjeldende rett .....	85	10.2.2	Vikarbruk .....	109
8.3.2	Relevant regelverk .....	85	10.3	Høringsuttalelser .....	110
8.3.3	Høringsforslaget .....	86	10.3.1	Krav til stedlig leder .....	110
8.3.4	Høringsuttalelser .....	86	10.3.2	Vikarbruk .....	111
8.3.5	Departementets vurderinger .....	88	10.4	Departementets vurderinger .....	111
8.3.6	Departementets forslag .....	90	10.4.1	Krav til stedlig leder .....	111
8.4	Hjemmel til å få opplysninger som er nødvendige for å føre tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager .....	90	10.4.2	Vikarbruk .....	111
8.4.1	Gjeldende rett .....	90	10.5	Departementets forslag .....	112
8.4.2	Relevant regelverk .....	90	<b>11</b>	<b>Endringer i voksenopplæringsloven og friskoleloven</b> .....	113
8.4.3	Høringsforslaget .....	91	11.1	Bakgrunnen for forslaget .....	113
8.4.4	Høringsuttalelser .....	91	11.2	Studieforbund .....	116
8.4.5	Departementets vurderinger .....	92	11.2.1	Deling av tilskuddsordningen til studieforbund mellom Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet .....	116
8.4.6	Departementets forslag .....	93	11.2.2	Lovens formål .....	118
8.5	Reaksjoner på brudd på regelverket om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling .....	93	11.2.3	Virkeområdet og definisjoner .....	118
8.5.1	Gjeldende rett .....	93	11.2.4	Overordnede mål for studieforbundenes aktivitet .....	119
8.5.2	Relevant regelverk .....	94	11.2.5	Godkjenning av studieforbund ....	120
8.5.3	Høringsforslaget .....	94	11.2.6	Modell for statstilskudd til studieforbund .....	121
8.5.4	Høringsuttalelser .....	95			
8.5.5	Departementets vurderinger .....	97			
8.5.6	Departementets forslag .....	99			

11.2.7	Tilsyn .....	123	14.6	Regulering av private barnehager	135
11.2.8	Andre forslag i høringsrunden .....	124	14.6.1	Bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling .....	135
11.3	Nettskoler .....	125	14.6.2	Ansvar for å føre tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager .....	135
11.3.1	Gjeldende rett .....	125	14.6.3	Hjemmel for å få opplysninger som er nødvendige for å utføre økonomisk tilsyn med private barnehager .....	136
11.3.2	Høringsforslaget .....	125	14.6.4	Reaksjoner på brudd på regelverket om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling .....	136
11.3.3	Høringsuttalelsene .....	125	14.7	Regulering av kommunen som barnehagemyndighet – krav til likebehandling og uavhengighet ..	136
11.3.4	Departementets vurdering .....	126	14.8	Endringer i voksenopplæringsloven og friskoleloven .....	137
11.4	Diverse skoler som gir yrkesrettet opplæring .....	127	14.9	Endring i utdanningsstøtteleven ..	137
11.4.1	Gjeldende rett .....	127			
11.4.2	Høringsforslaget .....	127	<b>15</b>	<b>Merknader til de enkelte paragrafene i lovforslaget</b> .....	138
11.4.3	Høringsuttalelsene .....	127	15.1	Endringer i opplæringsloven .....	138
11.4.4	Departementets vurdering .....	129	15.2	Endringer i folkehøgskoleloven ...	138
11.5	Departementets forslag – oppsummering av endringer i voksenopplæringsloven .....	130	15.3	Endringer i friskoleloven .....	138
<b>12</b>	<b>Betalingsutsettelse etter utdanningsstøtteleven</b> .....	131	15.4	Endring i utdanningsstøtteleven ..	140
12.1	Bakgrunnen for forslaget .....	131	15.5	Endringer i barnehageloven .....	140
12.2	Høring .....	131	15.6	Endringer i voksenopplæringsloven .....	151
12.3	Departementets vurderinger .....	132	15.7	Opphevelse av endringslov til tidligere fagskolelov .....	152
12.4	Departementets forslag .....	132			
<b>13</b>	<b>Endringer som ikke har vært på høring</b> .....	133	<b>Forslag til lov om endringer i folkehøgskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m. (utfasing av tilskudd til kortkurs i folkehøgskolen, internkontroll for friskoler og barnehager, psykososialt barnehagemiljø, krav til og tilsyn med private barnehager, kommunal barnehagemyndighet, studieforbund m.m.)</b> .....	153	
13.1	Opplæringsloven .....	133			
13.2	Friskoleloven .....	133			
13.3	Opphevelse av endringslov til tidligere fagskolelov .....	133			
<b>14</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	134			
14.1	Karriereveiledning fylkeskommunene .....	134			
14.2	Utfasing av tilskudd til kortkurs – folkehøgskoler .....	134			
14.3	Internkontroll for friskoler .....	134			
14.4	Realkompetansevurdering som krav for inntak av voksne søkere til videregående friskoler .....	134			
14.5	Internkontroll for barnehager og psykososialt barnehagemiljø .....	134			







DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

# Prop. 96 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

## Endringer i folkehøyskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m. (samleproposisjon)

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 29. april 2020,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Solberg)*

### 1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Kunnskapsdepartementet legger med dette frem forslag til flere endringer i opplæringsloven, folkehøyskoleloven, friskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven.

Departementet foreslår at det i opplæringsloven blir lovfestet en plikt for fylkeskommunene til å tilby karriereveiledning for innbyggerne. Tilbudet skal være gratis og åpent for innbyggerne i fylkeskommunen, og skal skje i et samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten. Forslaget er omtalt i kapittel 2.

I kapittel 3 omtales et forslag om å endre folkehøyskoleloven slik at retten til å motta tilskudd til kortkurs fases ut fra 1. januar 2021. Dette er en oppfølging av et tidligere budsjettvedtak.

Kapittel 4 omtaler endringer i friskolelovens regler om internkontroll for å sikre like regler for private og offentlige skoler. Forslagene i friskoleloven er i samsvar med foreslåtte endringer i opp-

læringsloven, se samleproposisjon om endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov).

For å legge til rette for at flere voksne kan ta mer utdanning, foreslår departementet i kapittel 5 en hjemmel i friskoleloven til i forskrift å fastsette unntak fra kravet om realkompetansevurdering av voksne søkere ved inntak til videregående friskoler.

Kapittel 6 omtaler et forslag om at alle barnehageeiere skal ha internkontroll med barnehagens virksomhet for å sikre at barnehagen oppfyller kravene i barnehageloven med forskrifter. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses barnehagens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Forslaget er i tråd med reglene i kommuneloven § 25-1.

Kapittel 7 omtaler flere forslag til endringer i barnehageloven som skal bidra til å sikre at barn

har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø. Dette omfatter barn og foreldres rett til medvirkning, krav om nulltoleranse mot krenkelser, krav om å arbeide forebyggende og en aktivitetsplikt. Departementet foreslår å lovfeste at i alle handlinger og avgjørelser som gjelder barn i barnehagen, skal hva som er best for barnet, være et grunnleggende hensyn.

Kapittel 8 inneholder forslag til endringer i reguleringene av private barnehager. Departementet foreslår at kravene til bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling, tydeliggjøres i loven. Departementet foreslår å opprette et nasjonalt tilsyn med økonomiske forhold for private barnehager, og foreslår tilhørende reguleringer om dokumentasjon, tilgang til opplysninger, reaksjoner mv.

Forslag til regulering av kommunen som barnehagemyndighet omtales i kapittel 9. Departementet foreslår å lovfeste i barnehageloven at kommunen som lokal barnehagemyndighet skal likebehandle kommunale og private barnehager. Videre foreslås det å lovfeste et krav om at kommunen skal organisere oppgavene den har som barnehagemyndighet adskilt fra oppgavene kommunen har som barnehageeier, når dette er egnet til å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet som barnehagemyndighet.

Kapittel 10 omtaler en gjennomført høring av et forslag om å forskriftsfeste krav til stedlig leder i barnehagen og om bruk av vikarer. Dette er en oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak nr. 801 og nr. 803 (2017–2018).

Kapittel 11 omtaler flere endringer i voksenopplæringsloven. Tilskuddsordningen til studieforbund foreslås delt mellom Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet, og det foreslås mindre endringer i loven som følge av dette. Videre foreslås det å oppheve reglene om nettskoler, da tilskuddet til slike ble avviklet i 2015 og det ikke lenger er nødvendig å regulere disse i loven. Reglene i dagens kapittel 4 om diverse skoler som gir yrkesrettet opplæring foreslås flyttet til friskoleloven. Dette innebærer ingen realitetsendringer for disse.

Kapittel 12 inneholder forslag om endring i utdanningsstøtteleven. Det foreslås å endre loven slik at den åpner for at det i særlige tilfeller kan gis forskrift om betalingsutsettelse i mer enn tre år til sammen.

I kapittel 13 omtales noen forslag til tekniske endringer i opplæringsloven og friskoleloven. Videre foreslås det å oppheve en eldre endringslov.

## 2 Fylkeskommunenes plikt til karriereveiledning

### 2.1 Bakgrunnen for forslaget

I Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner* ble det varslet at regjeringen vil overføre tilskuddet til fylkesvise partnerskap for karriereveiledning til fylkeskommunene. I 2019 utgjør tilskuddsbeløpet totalt 34,5 mill. kroner. Tilskuddet til etablering av fylkesvise partnerskap for karriereveiledning ble opprettet i 2014 for å bidra til at alle, inkludert voksne, skal ha et tilbud om karriereveiledning. Partnerskapene er et samarbeid mellom minimum fylkeskommunen og NAV Fylke, men inkluderer ofte flere aktører, herunder noen kommuner. Partnerskapene skal bidra til utvikling av tjenestetilbudet og til samarbeid mellom ulike veiledningsaktører lokalt. Kompetanse Norge skal fortsatt ha ansvar for å koordinere arbeidet, og for faglig utvikling av karriereveiledningsfeltet.

Karriereveiledning er i dag ingen lovfestet oppgave. Meldingen varslet at regjeringen vil vurdere å lovfeste karriereveiledning som et fylkeskommunalt ansvar.

Tilskuddet til de fylkesvise partnerskapene for karriereveiledning fulgte inntil januar 2020 av Kunnskapsdepartementets bevilgning over statsbudsjettet, jf. kap. 258 post 60. Tilskuddet var delt i to: et grunntilskudd og et stimuleringsstilskudd som ble tildelt etter kunngjøring og søknad.

Grunntilskudd ble utbetalt til alle fylker som hadde opprettet et fylkesvis partnerskap som oppfylte kriteriene i retningslinjene. Det innebar at det var inngått en avtale mellom minimum fylkeskommunen og NAV Fylke og at fylkeskommunen hadde minimum ett karrieresenter.

Stimuleringsstilskuddet var delt i to, der del en gikk til etablering av karrieresenter, og del to til utviklingstiltak innenfor rammen av karrieresenterets virksomhet.

De statlige midlene til karriereveiledning er lagt inn i rammeoverføringene til fylkeskommunene fra januar 2020. Etter dette tidspunktet er det i prinsippet mulig for fylkeskommunene å legge ned tilbudet i sin helhet, selv om midlene er overført. Departementet foreslår derfor å lovfeste en plikt for fylkeskommunene til å sørge for et karriereveiledningstilbud som er åpent for alle innbyggerne i fylket.

Et høringsnotat med forslag til ny bestemmelse i opplæringsloven ble sendt på høring 29. august 2019. Det ble foreslått å innføre en plikt for fylkeskommunene til å ha tilbud om karriereveiledning for befolkningen i en ny § 13-3e. Høringsfristen var 29. november 2019. Høringsforslaget ble sendt til disse høringsinstansene:

Departementene

- Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
- Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning – Diku
- Folkehelseinstituttet
- Fylkesmennene
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Kompetanse Norge
- Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen – NOKUT
- Sametinget
- Statens lånekasse for utdanning
- Statistisk sentralbyrå – SSB
- Utdanningsdirektoratet

Departementene

- Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
- Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning – Diku
- Folkehelseinstituttet
- Fylkesmennene
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Kompetanse Norge
- Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen – NOKUT
- Sametinget
- Statens lånekasse for utdanning
- Statistisk sentralbyrå – SSB
- Utdanningsdirektoratet

Fylkeskommunene

- Universitetene
- Høgskolene

- Abelia
- Aftenskolen Høyres Studieforbund
- Akademikerne
- Akademisk Studieforbund
- AOF Haugaland
- AOF Hordaland – Sogn og Fjordane
- AOF Norge
- AOF Østfold
- Arbeid og inkludering
- Arbeidsgiverforeningen Spekter
- Art Complexion makeup skole og kurscenter
- Barrat Due musikk institutt
- Beverage Academy AS
- Bodin videregående skole og maritime fagskole

Bårdar Akademiet AS	Kunstscolen i Rogaland
Centric IT Academy	Landsorganisasjonen i Norge
Chr. Thams fagskole	Levanger Fagskole
Delta	Lofoten maritime fagskole
Designinstituttet	Lofoten reiselivfagskole
Det tverrfaglige kunstinstitutt i Bærum	Luftfartsskolen AS
Dykkerutdanningen ved Høgskulen på Vestlandet	Lukas fagskole og kurscenter
Einar Granum kunstfagskole	Lærernes Yrkesforbund
Elevorganisasjonen	Menighetsbibelskolen
Emergence School of Leadership	Musikkens Studieforbund
European Helicopter Center AS	Nasjonalt fagskoleråd
Fabrikken Asker Kunstfagskole	NKI AS
Fagskole Helse og miljø	Nordkapp maritime fagskole og vgs skole
Fagskolen Aldring og helse	Nordland fagskole i helse-og sosialfag
Fagskolen for bokbransjen	Nordland kunst- og filmfagskole
Fagskolen i Hordaland	Norges grønne fagskole – Veia
Fagskolen i Kirkenes	Norges Handikapforbund
Fagskolen i Kristiansand	Norges Interiørskole AS
Fagskolen i Kristiansund	Norges yrkesakademi
Fagskolen i Sogn og Fjordane	Noroff Fagskole AS
Fagskolen i Troms avd. Nord-Troms videregående skole	Norsk barnebokinstitutt
Fagskolen i Vestfold	Norsk forbund for utviklingshemmede
Fagskolen i Østfold	Norsk Fotofagskole
Fagskolen i Ålesund	Norsk Hestesenter
Fagskolen Innlandet	Norsk høgskole for helhetsterapi
Fagskolen Oslo Akershus	Norsk jernbaneskole
Fagskolen Telemark	Norsk Lektorlag
Fagskolen Tinius Olsen	Norsk studentorganisasjon
Fagskolen Troms, avd. Harstad tekniske fagskole	Norske Fag- og Friskolers Landsforbund
Fagskolen Troms, avd. Tromsø	Norwegian Drilling Academy AS, NORTRAIN
Fashion Mode AS	Næringslivets Hovedorganisasjon
Finans Norge	Organisasjon for norske fagskolestudenter
Fleksibel utdanning Norge	Pilot Flight Academy AS
Folkeuniversitetets helsefagskole	Rådgiverforum Norge
Fredrikstad FagAkademi AS	Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner
Frelsesarmeens offiseresskole AS	Samisk Studieutvalg
Fremskrittspartiets Studieforbund	Senterpartiets Studieforbund
Frivillighet Norge	Skolelederforbundet
Gauldal fagskole	Skrivekunstakademiet
Hadsel videregående skole og fagskole	Stavanger offshore tekniske skole
Hald Internasjonale Senter	Steinerskoleforbundet
Hordaland helsefagskole	Steinkjer fagskole
Hovedorganisasjonen Virke	Stiftelsen Rogaland Kurs og Kompetansesenter
Idrettens Studieforbund	Stjørdal fagskole
Imageakademiet	Studieforbundet Folkeuniversitetet
Institutt for helhetsmedisin	Studieforbundet natur og miljø
Interesseorganisasjonen for Kommunal Voksenopplæring	Studieforbundet næring og samfunn
International Stunt Academy as	Sørlandets fagskole
Karmsund videregående skole	TISIP Fagskole
Kristelig Folkepartis Studieforbund	Tone Lise Akademiet AS
KS	Treider Fagskoler AS
Kunst og Design College	Trondheim fagskole
Kunstscolen i Bergen	Tunsberg Medisinske Skole
	Unio

Universitets- og høyskolerådet  
 Utdanningsforbundet  
 Venstres studieforbund  
 Voksenopplæringsforbundet  
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund  
 Ytre Namdal fagskole  
 Ålesund kunstfagskole

## 2.2 Gjeldende rett

Fylkeskommunene har i dag ingen plikt til å etablere eller drive karrieresentre eller til å tilby karriereveiledningstjenester til innbyggerne. Elever i grunnskolen og videregående opplæring har imidlertid rett til nødvendig rådgivning om utdanning, yrkestilbud og yrkesvalg, jf. opplæringsloven § 9-2.

## 2.3 Høringsforslaget

I høringsnotatet foreslo departementet en ny § 13-3e i opplæringsloven. Denne bestemmelsen vil gi fylkeskommunene en plikt til å tilby karriereveiledning. Tilbudet skal være gratis og åpent for befolkningen i fylkeskommunen. Videre foreslo departementet en plikt for fylkeskommunene til å samarbeide med Arbeids- og velferdsetaten for å sikre et best mulig tilbud for befolkningen. Forslaget inkluderte også en hjemmel for departementet til å gi nærmere forskrifter om innholdet i, og organiseringen og omfanget av tilbudet om karriereveiledning.

## 2.4 Høringsuttalelsene

### 2.4.1 Generelt

Til sammen 50 høringsinstanser har gitt høringsinnspill. 10 høringsinstanser har ingen merknader til forslaget. Disse er *Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Utenriksdepartementet, Statistisk sentralbyrå, Aust-Agder fylkeskommune, Høgskulen på Vestlandet, Veiledningssenteret Asker og Bærum og Anonym*.

To høringsinstanser er positive til karriereveiledning, men støtter ikke departementets lovforslag. Disse er *Arbeidsgiverforeningen Spekter og Regionrådet for Fjellregionen*. Regionrådet består av kommunene Os, Tolga, Tynset, Alvdal, Follidal og Rendalen, Hedmark fylkeskommune og Trøndelag fylkeskommune.

38 høringsinstanser er positive til departementets forslag. Disse er:  
 Arbeids- og velferdsdirektoratet  
 Diku  
 Kompetanse Norge  
 NAV – Kvalifiseringskontoret  
 NAV Vest-Viken  
 Statped

Akershus fylkeskommune  
 Møre og Romsdal fylkeskommune  
 Vestfold fylkeskommune  
 Vestland fylkeskommune  
 Telemark fylkeskommune  
 Rogaland fylkeskommune  
 Troms fylkeskommune  
 (Prosjekt) Viken fylkeskommune  
 Finnmark fylkeskommune  
 Nordland fylkeskommune

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet  
 OsloMet – storbyuniversitetet  
 Universitetet i Sørøst-Norge

Elev-, lærling- og mobbeombud  
 Storhamar videregående skole  
 Ungdomspolitisk utvalg Sogn og Fjordane

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon  
 KS  
 LO  
 Nasjonalt fagskoleråd  
 NHO  
 Norske Fag- og Friskolers Landsforbund  
 Organisasjon for Norske Fagskolestudenter (ONF)  
 Pedagogstudentene  
 Rådgiverforum Norge  
 Skolelederforbundet  
 Utdanningsforbundet  
 YS

Marianne Monsrud

### 2.4.2 Lovfestet plikt for fylkeskommunene til å tilby karriereveiledning

*Arbeidsgiverforeningen Spekter* støtter ikke forslaget om å lovfeste en fylkeskommunal plikt til karriereveiledning. Spekter mener en lovfestet plikt ikke nødvendigvis vil gjøre fylkeskommunene bedre rustet til å legge til rette for en kvalitativt god karriereveiledning. Dette bør heller finne sin løsning gjennom et nasjonalt og helhetlig system

som virker støttende for den karriereveiledningen som fylkeskommunene skal ha ansvar for.

*Regionrådet for Fjellregionen* avviser departementets forslag, men mener karriereveiledning er et godt tiltak både for elever i den videregående skolen og voksne. Rådet mener derfor at en lovfesting er positivt. Det forutsetter at fylkeskommunene får tilstrekkelige midler til å etablere gode ordninger. Regionrådet mener det må sikres at dette blir et tilbud nær folks bosted. Det er ikke tilfredsstillende om brukere må bruke opptil en hel dag for et personlig oppmøte for å oppnå gode resultater.

*Kompetanse Norge* støtter at fylkeskommunene får en lovfestet plikt til å tilby karriereveiledning. De mener en lovfesting må til for å sikre at de etablerte tilbudene opprettholdes, og for å sikre et likeverdig tilbud over hele landet, der også voksne har tilgang til et offentlig karriereveiledningstilbud av god kvalitet.

*Utdanningsforbundet* støtter departementets forslag. De mener det er avgjørende å styrke det helhetlige systemet for rådgivning og karriereveiledning. Utdanningsforbundet mener det vil være sentralt at departementet følger opp med krav til kompetanse for dem som arbeider med veiledning, og at det blir tilrettelagt for kompetanseutvikling blant rådgivere og karriereveiledere. På denne måten vil de ha oppdatert kunnskap om veiledning, utdanningssystemet og arbeidslivets behov.

*LO* mener karriereveiledning i regi av fylkeskommunen ikke må gå på bekostning av god rådgivning til elever og lærlinger i opplæringen. *LO* påpeker videre at koblingen mellom en fylkeskommunal karriereveiledning og rådgivningstjenesten i skolen virker løs og uforpliktende. Unge, og særlig de som mangler eller står i fare for å falle ut av videregående opplæring, må gis høy prioritet i begge tjenestene.

Departementet fikk i høringsen fire innspill om at det etter forslaget er «befolkninga i fylkeskommunen» som er omfattet av tilbudet. (*Prosjekt*) *Viken fylkeskommune* mener fylkeskommunens ansvar bør innbefatte dem som er i fylkene midlertidig, for eksempel studenter, beboere på asylmottak, innsatte i kriminalomsorgen, elever ved folkehøgskoler og vernepliktige.

*Kompetanse Norge* har forståelse for at karriereveiledningstilbudet må begrenses til befolkningen som er bosatt i fylket. Samtidig peker de på at det i praksis utelukker studenter og vernepliktige. Studentene får i stor grad veiledning på de høyere utdanningsinstitusjonene. *Kompetanse Norge* peker på at Forsvarets kompetanse- og utdan-

ningsssenter er lagt ned. Som følge av nedleggelsen har det oppstått et hull i det helhetlige systemet for livslang karriereveiledning. *Kompetanse Norge* mener det bør utredes om fylkeskommunene bør få ansvar for å tilby karriereveiledning også til vernepliktige som har tjeneste i fylket.

*Rogaland fylkeskommune* viser til at Forsvaret har oppfordret fylkeskommunene til å legge til rette for karriereveiledning også til vernepliktige.

*Diku* mener at ordningen ikke bør ekskludere deltakere i internasjonale opplæringsprogrammer. *Diku* ønsker å fremheve at lærlinger ennå ikke har en lovfestet rett til veiledning, og at denne gruppen også bør få en slik lovfestet rett.

Et fåtall høringsinstanser peker på at nå som det lovfestes en plikt for fylkeskommunene til å samarbeide med NAV, bør det være en tilsvarende lovfestet plikt for NAV til å samarbeide med fylkeskommunene.

(*Prosjekt*) *Viken fylkeskommune* mener det bør fastsettes styringslinjer som forplikter NAV til å delta og samarbeide. *Finnmark fylkeskommune* mener også at ny § 13-3e andre ledd må endres slik at både NAV og fylkeskommunene har en gjensidig plikt til å samarbeide om tilbudet til befolkningen. *Kompetanse Norge* mener det er viktig å regelfeste en forpliktelse for NAV til å samarbeide med fylkeskommunene og bidra økonomisk. *Kompetanse Norge* mener dette er viktig for å sikre god sammenheng mellom NAVs arbeidsformidlingsansvar og øvrig veiledning, og hindre at det offentlige bygger opp parallelle miljøer med overlappende ansvar for karriereveiledning.

### 2.4.3 Finansiering

Flere av høringsinstansene mener at staten må bidra med mer midler for at fylkeskommunens tilbud skal kunne innrettes i samsvar med behovene. Enkelte har også innspill til modellen for fordeling av midler mellom fylkeskommunene.

*Veiledningssentrert Romerike – Akershus fylkeskommune*, (*Prosjekt*) *Viken fylkeskommune* og *Troms fylkeskommune* har innspill til fordelingen av midlene mellom fylkeskommunene. I tillegg mener *Akershus fylkeskommune* at finansieringen bør ligge på et nivå som gjør det mulig å imøtekomme behovet i befolkningen.

(*Prosjekt*) *Viken fylkeskommune* mener den foreslåtte rammeoverføringen ikke vil være i nærheten av å kunne dekke befolkningens behov for karriereveiledning. De anser det som sentralt at regelverket stiller krav som sørger for et likever-

dig tilbud over hele landet. Lovforslaget må ifølge fylkeskommunen følges opp med økonomiske rammer som gjør det realistisk å få det gjennomført. Dette støttes av *Akershus fylkeskommune*.

At karriereveiledningen må finansieres av midlene som legges inn i rammeoverføringene til fylkeskommunene, mener *NHO* kan være med på å svekke kvalitet og omfang i forhold til ambisjonene som ligger i en lovfesting av retten.

*Skolelederforbundet* mener fylkeskommunens totale budsjettsituasjon høyst sannsynlig vil legge premisser for prioritering av oppgaver. De peker videre på at nye lovpålagte oppgaver derfor krever at fylkeskommunene får styrket sine rammer tilsvarende.

## 2.5 Departementets vurderinger

Fylkeskommunene har gjennom regionreformen fått et større ansvar for kompetansepolitikken. Karriereveiledningen er et viktig virkemiddel i denne sammenheng. Fra 1. januar 2020 har det øremerkede tilskuddet til karriereveiledning blitt lagt inn i de statlige rammeoverføringene til fylkeskommunene. Det er viktig å sikre at de etablerte tilbudene om karriereveiledning opprettholdes. Det er derfor behov for å lovfeste en plikt for fylkeskommunen til å tilby karriereveiledningstjenester til innbyggerne.

Fylkeskommunen har i dag plikt til å gi elever i videregående skoler nødvendig rådgiving om utdanning, yrkestilbud og yrkesvalg. Elevene har en tilsvarende rett til nødvendig rådgiving. Gjennom lovfesting av en generell plikt for fylkeskommunen til å tilby karriereveiledningstjenester vil slike tjenester kunne bli tilgjengelige uavhengig av alder. Departementet foreslår ikke å innføre en individuell rett til karriereveiledning. Bestemmelsen skiller seg slik fra bestemmelsene om rådgiving til elever. Plikten skal heller ikke strekke seg lenger enn det som med rimelighet kan finansieres av midlene som er lagt inn i rammeoverføringene til fylkeskommunene fra 2020. Departementet ønsker å presisere at forslaget ikke gjør endringer iplikten og retten til rådgiving til elevene i grunnopplæringen. Karriereveiledningstilbudet skal ikke føre til redusert tilbud om rådgiving etter reglene i forskrift til opplæringsloven kapittel 22.

Karriereveiledningen må tilfredsstillende de kravene som i dag stilles for å få grunntilskudd. Det vil si at fylkeskommunen må ha en partnerskapsavtale om karriereveiledning som minimum inkluderer fylkeskommunen og NAV Fylke.

Fylkeskommunen må videre ha en koordinerende funksjon som styrker samarbeid og samordning mellom veiledningsaktørene i fylket og bidra til kompetanseutvikling for karriereveiledere i grunnskolen, videregående opplæring og NAV.

Departementet fikk innspill i høringen om at det bør lovfestes hvordan samarbeidet innad i fylkeskommunen skal organiseres. Departementet ser at det kan være en fordel med et samarbeid eller en felles organisering av rådgivningen som gis til elever (etter opplæringslovforskriften kapittel 22 om retten til nødvendig rådgiving) og den generelle plikten for fylkeskommunene til å tilby karriereveiledning for innbyggerne. Et samarbeid mellom karriereveiledningen og andre som gir veiledning om yrkesvalg og utdanningsvalg, vil kunne føre til kompetanseoverføring mellom de ulike aktørene og mer effektive tjenester. En slik kobling vil kunne gi bedre og mer enhetlige tilbud til elever, studenter, arbeidssøkere og fylkets innbyggere som helhet. Departementet mener imidlertid at fylkeskommunen er nærmest til å vurdere hvordan tjenesten og samarbeidet best kan organiseres i eget fylke og har derfor ikke foreslått nærmere regler om dette.

Et par av høringsinstansene har gitt innspill om at tilbudet ikke bare bør gjelde befolkningen, men også for dem som oppholder seg midlertidig i fylket, og peker særlig på studenter og vernepliktige. Universitetene og høyskolene har ikke en lovpålagt plikt til å gi karriereveiledning, men departementet er kjent med at det finnes tilbud om karriereveiledning til studentene i tilknytning til alle universiteter og høyskoler. Departementet ser derfor ikke behov for at studenter som ikke er hjemmehørende i studiestedets fylkeskommune, skal ha krav på veiledning i fylkeskommunen.

Når det gjelder karriereveiledning for vernepliktige, er det slik Kompetanse Norge skriver i sin høringsuttalelse at Forsvarets karriere- og utdanningscenter er lagt ned. Departementet legger til grunn at vernepliktige henvises til det fylket der de er bosatt, med mindre Forsvaret inngår avtaler med fylkeskommunen. Kriminalomsorgen bør samarbeide med fylkeskommunene med sikte på å gi et tilstrekkelig tilbud om karriereveiledning også for innsatte.

## 2.6 Departementets forslag

Departementet foreslår at det i opplæringsloven blir lovfestet en plikt for fylkeskommunene til å tilby karriereveiledning for innbyggerne. I første ledd foreslår departementet at tilbudet skal være

gratis og åpent for innbyggerne i fylkeskommunene. I høringsnotatet var det vist til «befolkningen». Departementet har kommet til at uttrykket «bosatt i» er et mer dekkende begrep. Departe-

mentet foreslår videre i andre ledd en plikt for fylkeskommunen til å samarbeide med Arbeids- og velferdsetaten (NAV). Se forslag til ny § 13-3e.



## 3 Utfasing av tilskudd til kortkurs – folkehøyskoler

### 3.1 Bakgrunnen for forslaget

Det er i dag drift ved 81 godkjente folkehøyskoler spredt over hele landet. Ny folkehøyskole på Svalbard er inkludert i dette tallet. Skolene tilbyr kurs på ulike områder. Minst halvparten av den samlede virksomheten ved hver enkelt skole skal bestå av såkalte langkurs. Dette er kurs som varer i 95 dager eller mer, fordelt over minst 16,5 uker. Begrepet «langkurs» er omtalt i folkehøyskoleloven § 2 bokstav d og definert i § 2 bokstav a i forskrift til lov om folkehøyskoler.

Typisk for folkehøyskolene er at de ikke har eksamensordning, og at elevene bor i internat under kursoppholdet. Skolene fastsetter egne verdigrunnlag og har pedagogisk frihet. Langkursene utgjør folkehøyskolenes kjernevirksomhet.

En del av skolene arrangerer også såkalte kortkurs. Dette er kurs som varer minst to dager og maksimum 94 dager. Begrepet «kortkurs» er definert i § 2 bokstav b i forskrift til lov om folkehøyskoler. I Granavolden-erklæringen heter det at regjeringen vil gå i dialog med folkehøyskolene med sikte på å finne en modell for å fase ut tilskudd til kortkurs. Dette er også i overensstemmelse med et anmodningsvedtak som ble behandlet i forbindelse med Prop. 1 S (2017–2018). Her ble det foreslått å redusere tilskuddet til kortkurs ved folkehøyskolene med 25 mill. kroner.

I revidert nasjonalbudsjett 2019, Meld. St. 2 (2018–2019), heter det følgende:

*«Kunnskapsdepartementet tar derfor sikte på å fase ut tilskudd til kortkurs fra 1. januar 2021. Grunnbevilgningen til folkehøyskolene vil økes tilsvarende.*

*De to pensjonistfolkehøyskolene, Stiftelsen Nestor Seniorutvikling og Nordnorsk pensjonist-skole, vil fortsatt kunne holde tilskuddsberettigede kortkurs, med unntak av reisekurs utenfor Norden.*

*Folkehøyskolene vil fortsatt kunne avholde kortkurs, men ikke finansiert med statstilskudd. Kunnskapsdepartementet vil ha dialog med Folkehøyskolerådet om hvordan tilskuddet til kortkurs skal fases ut.»*

Departementet har vært i dialog med Folkehøyskolerådet og har mottatt deres innspill. Videre har departementet i høringen særskilt bedt om innspill på eventuelle utilsiktede konsekvenser av de endringene som er foreslått.

For å følge opp beslutningen fra revidert nasjonalbudsjett er det nødvendig å endre både folkehøyskoleloven, forskriften til loven og tilskuddsmodellen.

Et høringsnotat med forslag til endringer i folkehøyskoleloven ble sendt på høring 10. desember 2019. Forslaget gjaldt utfasing av tilskudd til kortkurs ved folkehøyskolene. Mindre endringer i loven er nødvendig på grunn av forslaget.

Høringsfristen var 22. januar 2020. Høringsfor-slaget ble sendt disse høringsinstansene:  
Departementene

Barneombudet  
Bufdir  
Datatilsynet  
Folkehelseinstituttet  
Forbrukerombudet  
Forbrukerrådet  
Foreldreutvalget for grunnopplæringen – FUG  
Norges forskningsråd  
Fylkesmennene  
Kompetanse Norge  
Likestillings- og diskrimineringsombudet  
Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen –  
NOKUT  
Norges nasjonale institusjon for  
menneskerettigheter  
Regelrådet  
Riksrevisjonen  
Sametinget  
Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern  
og sosiale saker  
Sivilombudsmannen  
Språkrådet  
Statistisk Sentralbyrå – SSB  
Statped  
Sysselmannen på Svalbard  
Utdanningsdirektoratet  
  
Fylkeskommunene

Kommunene	Norsk Montessoriforbund
Longyearbyen lokalstyre	Norske Fag- og Friskolers Landsforbund
	Norske Samers Riksforbund
Abelia	Odin-Stiftelsen
Adferdssenteret	Organisasjonen mot offentlig diskriminering
Akademikerne	Redd Barna
Antirasistisk Senter	Røde Kors
Barnevakten	Rådet for psykisk helse
Blindeforbundet	Rådgiverforum Norge
Blå Kors	Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner
Dysleksi Norge	Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
Elevorganisasjonen	Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter
FAFO Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning	Sex og Politikk
Fagforbundet	Skeiv Ungdom
Fellesorganisasjonen	Skolelederforbundet
Folkehøgskolerådet	Skolenes landsforbund
Forandringsfabrikken	Steinerskoleforbundet
Foreldrenettverk Mot Mobbing	Steinerskolenes foreldreforbund
Foreningen Mobbing i Skolen	Stiftelsen Barnas rettigheter
Forskerforbundet	Stopp Mobbingen
FRI – Foreninga for kjønns- og seksualitetsmangfold	Unge funksjonshemmede
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon	Uni Research Helse
Handikappede Barns Foreldreforening	UNICEF Norge
Hørselshemmede barns organisasjon	Unio
Hørselshemmedes Landsforbund	Utdanningsforbundet
Informasjonskontor for kristen folkehøgskole	Virke
Informasjonskontor for folkehøgskolen	Voksenopplæringsforbundet
Innvandrerne Landsorganisasjon	YS
Institutt for samfunnsforskning	Agder folkehøgskole
Kristent Pedagogisk Forum	Alta folkehøgskole
Kristne Friskolers Forbund	Arbeiderbevegelsens folkehøgskole Ringsaker AS
KS	Bjerkely folkehøgskole
Landsforeningen for barnevernsbarn	Buskerud folkehøgskole
Landsorganisasjonen i Norge	Bømlo folkehøgskole
Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)	Eigarlaget for Fjordane folkehøgskule
Lykkelige barn	Elverum folkehøgskule
Lærernes Yrkesforbund	Evje folkehøgskole AS
Læringsmiljøsentret UiS	Fana folkehøgskule
Mental Helse Ungdom	Folkehøgskolen 69 Grader Nord
MOT	Folkehøgskolen Sørlandet
NHO – Næringslivets Hovedorganisasjon	Follo folkehøgskole
Nordisk institutt for studium av innovasjon, forskning og utdanning	Frelsesarmeens Ressurssenter Jeløy
Norges Døveforbund	Hadeland folkehøgskole Sa
Norges Handikapforbund	Hallingdal folkehøgskule
Norges Kvinne- og familieforbund	Hardanger folkehøgskule
Norsk Sykepleierforbund	Haugetun folkehøgskole
Norsk Forbund for Utviklingshemmede	Hedmarktoppen folkehøgskole
Norsk Foreldrelag for Funksjonshemmede	Helgeland folkehøgskole
Norsk Fosterhjemforening	Holtekilen folkehøgskole
Norsk Leirskoleforening	Hurdal Verk folkehøgskole AS
Norsk Lektorlag	Høgtun folkehøgskole Sa

Idrettsskolen Numedal folkehøgskole og Rollag  
 ressurscenter KF  
 Jæren folkehøgskule  
 Kristiansand folkehøgskole AS  
 Lofoten folkehøgskole  
 Lundheim folkehøgskole  
 Manger folkehøgskule  
 Molde folkehøgskole  
 Musikkfolkehøgskolen Viken  
 Namdals folkehøgskole  
 Nansenskolen – Norsk Humanistisk Akademi og  
 Nansen Dialog Norsk Fredssenter  
 Nordfjord folkehøgskule Sa  
 Nordhordland folkehøgskole  
 Nordmøre folkehøgskule  
 Pasvik folkehøgskole  
 Peder Morset Stiftelse  
 Ringebu folkehøgskule  
 Ringerike folkehøgskole  
 Romerike folkehøgskole  
 Rødde folkehøgskole AS  
 Rønningen folkehøgskole  
 Seljord folkehøgskule  
 Skap Kreativ folkehøgskole AS  
 Skiringssal folkehøgskole  
 Skjeberg folkehøgskole  
 Skogn folkehøgskole  
 Stavern folkehøgskole  
 Stiftelsen Bakketun folkehøgskole  
 Stiftelsen Danvik  
 Stiftelsen Fredly folkehøgskole  
 Stiftelsen Grenland folkehøgskole  
 Stiftelsen Harstad folkehøgskole  
 Stiftelsen Karmøy folkehøgskule  
 Stiftelsen Kfuk-Kfum Folkehøgskolen Nord-Norge  
 Stiftelsen Nestor Seniorutvikling  
 Stiftelsen Nordnorsk pensjonistkole  
 Stiftelsen Risøy folkehøgskole  
 Stiftelsen Sagavoll folkehøgskole  
 Stiftelsen Setesdal folkehøgskule  
 Stiftelsen Solbakken folkehøgskole  
 Stiftelsen Sunnmøre folkehøgskule  
 Stiftinga Møre og folkehøgskule  
 Stiftinga Sogndal folkehøgskule  
 Stiftinga Voss folkehøgskule  
 Sund folkehøgskole  
 Sunnfjord folkehøgskule  
 Svalbard folkehøgskole  
 Toneheim folkehøgskole  
 Torshus folkehøgskule  
 Toten folkehøgskole  
 Trøndertun folkehøgskole  
 Valdres folkehøgskole  
 Vefsn folkehøgskole  
 Ål folkehøgskole og Kurscenter for Døve

Ålesund folkehøgskole

Ved en glipp ble høringsnotatet ikke sendt til Åsane folkehøgskole. Skolen ble i god tid innen høringsfristens utløp gjort oppmerksom på høringsnotatet.

Skiringssal folkehøgskole endret navn til Sandefjord folkehøgskole fra 1. januar 2020.

### 3.2 Gjeldende rett

#### *Langkurs og kortkurs*

Av folkehøyskoleloven § 2 bokstav d om vilkår for tilskudd følger at skolen må ha «minst ett langkurs som varer minimum 16,5 uker, og minst 50 % av den samlede virksomheten skal bestå i langkurs».

Folkehøyskoler kan arrangere kortkurs innenfor de rammene som settes i folkehøyskoleloven med forskrift. Dette følger som nevnt av folkehøyskoleloven § 2 bokstav d, i tillegg til forskriften §§ 2 og 4. Forskriften § 2 gir legaldefinisjoner av begrepene langkurs og kortkurs. Forskriften § 4 inneholder nærmere regler om kursordningen for både langkurs og kortkurs.

#### *To skoler med dispensasjon til utelukkende å drive kortkurs*

I folkehøyskoleloven § 8 om ikrafttredelse og overgangsregler heter det i annet ledd:

«Dispensasjoner gitt med hjemmel i lov 8. juni 1984 nr. 64 om folkehøgskolar § 3 tredje ledd fortsetter å gjelde.»

Det er gitt dispensasjoner til to skoler med rett til utelukkende å drive kortkurs. Det gjelder *Stiftelsen Nestor Seniorutvikling* og *Stiftelsen Nordnorsk pensjonistkole*. Dispensasjonene er gitt med hjemmel i den gamle folkehøyskoleloven, som ble avløst av gjeldende lov. Disse to skolene mottar tilskudd selv om de ikke oppfyller kravene til langkurs i gjeldende lov § 2 bokstav d. Bakgrunnen for unntaket er at disse to skolene etter dispensasjon er godkjent som såkalte «folkehøyskolelignende tiltak» i medhold av den tidligere loven.

### 3.3 Høringsforslaget

Kunnskapsdepartementet foreslo endringer i lov 6. desember 2002 nr. 72 om folkehøyskoler (folkehøyskoleloven). Høringsnotatet omtalte de nød-

vendige endringene i folkehøyskoleloven for å fase ut tilskudd til kortkurs ved folkehøyskolene fra 1. januar 2021. Utfasing av tilskudd til kortkurs er hovedforslaget. De andre forslagene som nevnes i det følgende, er nødvendige lovendringer som følge av hovedforslaget.

I loven § 2 bokstav d foreslo departementet å erstatte begrepet «langkurs» med begrepet «kurs». Det ble ikke foreslått noen endring i kurslengden. Kurs med samme lengde som dagens langkurs vil med forslaget bli betegnet som «kurs».

Departementet foreslo et nytt andre ledd i § 2 som presiserer at skolene har adgang til å drive kurs som ikke gir grunnlag for utbetaling av stats-tilskudd etter bestemmelsen. Det ville blant annet gjelde kurs med kortere varighet enn det som følger av § 2 bokstav d, altså kurs som i dag omtales som kortkurs. Det ble vist til at slike kurs i så fall må drives for skolenes egen regning gjennom for eksempel elevbetaling. Forslaget var ment å lovfeste en ulovfestet rettstilstand og ikke innebære noen realitetsendring.

Departementet foreslo videre at dagens unntak i § 8 andre ledd for *Stiftelsen Nestor Seniorutvikling* og *Stiftelsen Nordnorsk pensjonistskole* skal bli videreført. Etter forslaget vil disse to skolene derfor fortsatt kunne motta tilskudd til sin virksomhet selv om tilskudd til kurs av kortere varighet (i dag benevnt kortkurs) for øvrig fases ut. De to skolene kan imidlertid ikke bruke statstilskudd til reisekurs utenfor Norden.

Det ble i tillegg foreslått tekniske endringer i § 1 første ledd og § 2 bokstav c, fordi gjeldende lovttekst henviser til feil lovbestemmelse.

Departementet orienterte videre om at Utdanningsdirektoratet vil sende på høring forslag til korresponderende endringer i forskrift til lov om folkehøyskoler. Lov- og forskriftsendringene er tenkt å tre i kraft samtidig.

### 3.4 Høringsuttalelser

#### 3.4.1 Generelt

Til sammen 24 høringsinstanser har gitt høringsinnspill:

Kompetanse Norge  
Vestfold og Telemark fylkeskommune  
Ål kommune  
Folkehøgskolerådet  
Folkehøyskoleforbundet avdeling Nordmøre  
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon  
Norges Døveforbund  
Unge funksjonshemmede

Alta folkehøyskole  
Elverum folkehøyskole  
Hallingdal folkehøyskole  
Hardanger folkehøyskole  
Jæren folkehøyskole  
Kristiansand folkehøyskole  
Nordfjord folkehøyskole  
Nordmøre folkehøyskole  
Ringerike folkehøyskole  
Sandefjord folkehøyskole  
Solborg folkehøyskole  
Stiftelsen Risøy folkehøyskole  
Vefsn folkehøyskole  
Ål folkehøyskole og kurssentre for døve  
Ålesund folkehøyskole  
Åsane folkehøyskole

Syv høringsinstanser har ingen kommentarer til noen av forslagene:

Helse- og omsorgsdepartementet  
Justis- og beredskapsdepartementet  
Samferdselsdepartementet  
Utenriksdepartementet  
NOKUT  
SSB  
NHO

En høringsinstans, *Kompetanse Norge*, støtter hovedforslaget og de tilhørende lovendringsforslagene.

23 høringsinstanser uttaler seg mot forslaget om utfasing av tilskudd til kortkurs. Disse er:

*Vestfold og Telemark fylkeskommune, Ål kommune, Folkehøgskolerådet, Folkehøyskoleforbundet avdeling Nordmøre, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, Norges Døveforbund, Unge funksjonshemmede, Alta folkehøyskole, Elverum folkehøyskole, Hallingdal folkehøyskole, Hardanger folkehøyskole, Jæren folkehøyskole, Kristiansand folkehøyskole, Nordfjord folkehøyskole, Nordmøre folkehøyskole, Ringerike folkehøyskole, Sandefjord folkehøyskole, Solborg folkehøyskole, Stiftelsen Risøy folkehøyskole, Vefsn folkehøyskole, Ål folkehøyskole og kurssentre for døve, Ålesund folkehøyskole og Åsane folkehøyskole.*

*Folkehøgskolerådet, Hardanger folkehøyskole, Solborg folkehøyskole og Ålesund folkehøyskole* har alle subsidiært fremmet alternative forslag.

Ingen høringsinstanser har kommentert forslaget om å lovfeste at kurs av kortere varighet (dagens kortkurs) fortsatt skal kunne drives av folkehøyskoler for egen regning.

Det er ikke kommet merknader til forslaget om at to skoler – *Stiftelsen Nestor Seniorutvikling* og *Stiftelsen Nordnorsk pensjonistskole* – fortsatt

skal ha adgang til utelukkende å drive kurs av kortere varighet (i dag kalt kortkurs) med statstilskudd.

Det er heller ingen høringsinstanser som har innvendinger mot forslaget om at begrepene «langkurs» og «kortkurs» fjernes fra gjeldende regelverk og erstattes av henholdsvis «kurs» og «kurs av kortere varighet».

Det er på bakgrunn av dette bare selve forslaget om utfasing av tilskudd til kortkurs – ovenfor benevnt hovedforslaget – som vil bli behandlet i pkt. 3.4.2.

### 3.4.2 Høringsinnspill knyttet til forslaget om utfasing av tilskudd til kortkurs

*Folkehøgskolerådet* representerer alle folkehøgskolene i Norge og er sammensatt av folkehøgskoleorganisasjonene i Norge. Disse organisasjonene er Folkehøgskoleforbundet, Noregs Kristelige Folkehøgskulelag, Informasjonskontoret for folkehøgskolen og Informasjonskontoret for kristen folkehøgskole.

Rådet er i sin høringsuttalelse kritisk til forslaget om utfasing av tilskudd til kortkurs. Uttalelsen er avgitt på vegne av alle folkehøgskolene. Flere av de folkehøgskolene som har avgitt egne høringsuttalelser, sier i disse at de fullt ut også støtter rådets synspunkter. Flere høringsinstanser peker på at forslaget om utfasing av tilskuddet til kortkurs vil ha utilsiktede konsekvenser for dem som blir berørt av forslaget.

Folkehøgskolerådet peker videre på folkehøgskolens lange tradisjon for å tilby kortkurs i tillegg til langkurs. Langkurs utgjør hoveddelen av folkehøgskolens kursvirksomhet. Knappt 10 % av kursvirksomheten består av kortkurs. Men også disse kortkursene er etter rådets syn vesentlig for at folkehøgskolene skal kunne drive allmenndanning og folkeopplysning i tråd med folkehøgskolelovens formål. Rådet viser i sin høringsuttalelse til *NOU 2001: 16 Frihet til mangfold* hvor det heter:

*«Folkehøgskolene bør bidra aktivt til gjennomføringen av Kompetansereformen ved å utvikle kortkurstilbud rettet mot lokalsamfunnet, arbeidslivet og grupper som har behov for fleksibel og tilrettelagt opplæring.»*

I sin høringsuttalelse viser *Folkehøgskolerådet* videre til kompetansereformen «Lære hele livet» og Granavolden-plattformen. Fra sistnevnte siterer rådet følgende:

*«Arbeidslivet endrer seg raskt og stiller økende krav til kompetanse. Alle har behov for påfyll av kunnskap underveis i karrieren. Regjeringen vil legge til rette for bedre kompetanse- og karriereutvikling på ulike arenaer og gjennom hele livet. Folkehøgskoler er en viktig del av mangfoldet i utdanningstilbudet.»*

*Folkehøgskolerådet* ser det som helt avgjørende fortsatt å kunne få støtte til å arrangere kurs av kortere varighet enn langkursene. Blant annet peker rådet på muligheten for å utvikle tilbud og kurs til ungdom og andre som faller utenfor skole og arbeidsliv. Rådet ønsker derfor en dialog med regjeringen for å utarbeide et fremtidsrettet regelverk for finansiering av kurs rettet mot disse målgruppene.

I tillegg ber rådet spesielt om at kortkursordningen må bestå uendret for de skolene som tilbyr kurs rettet mot personer med ulike utfordringer, herunder personer med nedsatt funksjonsevne. Dette er sårbare grupper der det blir pekt på som viktig at utvikling og finansiering av kurs må bestå som i dag.

Rådet foreslår at det blir definert nærmere mål for kortkursene, og at regelverket for kortkurs blir tydeliggjort. I den forbindelse foreslås at mål for kursene blir tatt inn i forskrift til lov om folkehøgskoler, og at det for øvrig blir gjort en del presiseringer og innskjerpinger i regelverket for kursene.

Det blir av rådet subsidiært foreslått at kortkurs får en nedre grense på minimum 20 dager, ikke bare 12 timer som er den nedre grensen i dag for undervisningsomfanget. Det vil innebære at en del av dagens kortkurs ikke lenger vil være støtteberettiget, samtidig som nye kurs med kortere varighet enn langkurs vil være støtteberettiget. Med et slikt forslag vil nye kurs kunne bli utviklet og tilbudt målgrupper med behov for skreddersydde opplegg.

Blant dem som fullt ut støtter *Folkehøgskolerådets* høringsuttalelse er *Folkehøgskoleforbundet avdeling Nordmøre, Hardanger folkehøgskole, Nordmøre folkehøgskole, Vefsn folkehøgskole og Åsane folkehøgskole.*

*Solborg og Hallingdal folkehøgskole* understreker at kortkursene er et viktig supplement i den folkeopplysningen som folkehøgskolene har drevet med i 160 år. Det fremheves som viktig for lokalmiljøet at slike kurs kan tilbys grupper med behov for fleksibel og tilrettelagt opplæring. Det kan gjelde både unge, eldre og grupper med ulike utfordringer, herunder personer med nedsatt funksjonsevne. For noen er slike kurs den eneste

muligheten de har for å kunne delta på et relevant kurs. Kursene gir også skolene viktige kontaktpunkter i nærmiljøet. Kursdeltagerne blir gode ambassadører for skolene og skoleslaget. Slik kursvirksomhet vurderes derfor etter disse høringsinstansenes syn som gode lokale «lavterskeltilbud.»

*Vestfold og Telemark fylkeskommune, Ål kommune, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, Norges Døveforbund, Jæren folkehøyskole, Nordfjord folkehøyskole, Ringerike folkehøyskole, Sandefjord folkehøyskole, Stiftelsen Risøy folkehøyskole, Vefsn folkehøyskole og Ål folkehøyskole og kurssetter for døve* peker på at ulike grupper av personer med nedsatt funksjonsevne hyppig benytter seg av tilbud om kortkurs. Dette er sårbare grupper med spesielle utfordringer og med særskilte behov for økt livskvalitet, nye impulser i hverdagen, økt sosial kompetanse og avbrekk i daglige rutiner. Det fremheves som særlig uheldig hvis disse målgruppene selv må dekke kurskostnadene. Dette er grupper som ofte har færre muligheter enn andre til nettopp å bekoste egne kurs. Mange av disse kursene er også særlig kostbare, blant annet fordi deltagerne på kursene ofte har behov for en eller flere ledsagere. *Nordfjord folkehøyskole* arrangerer for eksempel hvert år et skreddersydd sommerkurs for ungdom med psykiske utviklingshemninger. Dette gjør ferie mulig for en gruppe elever som ellers har få eller ingen slike muligheter. Kurset gir deltagerne gode opplevelser, en følelse av tilhørighet og et sosialt nettverk. Tilskuddet til slike kurs gjør at skolen kan tilby et godt og gjennomarbeidet kurs øremerket for en utsatt gruppe. Et annet eksempel er *Stiftelsen Risøy folkehøyskole* som arrangerer kurs for unge som ønsker å bli støttekontakter for barn og unge som er alvorlig rammet av cerebral parese. *Ål folkehøyskole og kurssetter for døve* arrangerer fagkurs for døve og hørselshemmede. Denne målgruppen har behov for fleksibel og tilrettelagt opplæring på tegnspråk. Kursene som arrangeres, er landsdekkende. Skolen ber derfor i sitt høringsinnspill om en særavtale eller en dispensasjon, slik at den fortsatt kan drive kortkurs for målgruppen. Det begrunnes av skolen med tre forhold. For det første driver skolen tilrettelagt opplæring for en marginal og sårbar gruppe. For det annet er undervisningsspråket tegnspråk. For det tredje er tilbudet landsdekkende fordi døve bor spredt over hele landet og ikke har tilsvarende tilbud på sine hjemsteder.

*Norges Døveforbund* viser til og støtter fullt ut høringsuttalelsen til Ål folkehøyskole og kurssetter for døve. I tillegg understreker forbundet på

samme måte som Ål folkehøyskole og kurssetter for døve at norsk tegnspråk er et nasjonalt språk på linje med samisk og andre minoritetsspråk som offentlige organer har ansvar for å verne om og fremme. Det vises i høringsuttalelsen til regjeringens språkpolitikk og til Kulturdepartementets utkast til ny språklav.

*Norges Døveforbund* påpeker videre at målgruppen for kurset nevnt ovenfor – døve og hørselshemmede – sjelden er i en slik situasjon at den kan finansiere kurs uten statsstøtte. Målgruppen er begrenset i antall, og kursdeltagerne bor spredt. Kursene vil av den grunn bli svært dyre å arrangere ved Ål folkehøyskole og kurssetter for døve.

*Jæren, Ringerike og Åsane folkehøyskole* peker alle på at kortkurs bidrar til at ledig kapasitet kan utnyttes ved skolene i perioder hvor det er få deltagere på langkurs. På den måten kan skolene oppnå jevnere drift over tid. Det kan igjen hindre permitteringer og oppsigelser av medarbeidere. Muligheten for å tilby kortkurs gir derfor skolene en ekstra sikkerhet. Ledige lærerressurser kan omdisponeres, og eventuelle skadevirkninger av varierende rekruttering kan reduseres. Kortkurs gir gjennom tid skolene flere ben å stå på.

*Jæren og Åsane folkehøyskole* peker på at kortkurs åpner opp for å få utprøvet nye kurs i mindre skala enn gjennom langkurs. Slik kan kurs testes ut med tanke på å utarbeide langkurs senere.

*Kristiansand og Ringerike folkehøyskole* arrangerer kortkurs for elever som ikke har fullført videregående opplæring, elever som ønsker å forbedre sine karakterer fra videregående, og elever som ikke har bestemt seg for om de ønsker å studere. Skolene peker på at slike oppfølgingskurs med en varighet på minst 20 dager kan kombineres med deltidsstudier, deltidsjobb, fag fra videregående opplæring eller lignende. Kursene vil kunne bidra sterkt til progresjon i utdanningsløp og trygg overgang til selvstendighet og ansvar for egen utvikling. Skolene ser det som svært uheldig dersom slike kurs mister statsstøtten.

*Elverum, Kristiansand og Ringerike folkehøyskole* er interessert i å spesialtilpasse og tilby forberedende kurs også for andre elevgrupper. Det dreier seg blant annet om unge enslige mødre, elevgrupper som er spesielt utsatt for utenforskap og elever med ulike sykdomsutfordringer. Slike kurs kan gjøre elevene bedre rustet før de eventuelt påbegynner et helårskurs.

*Solborg folkehøyskole* fremhever som ønskelig at i hvert fall noen kortkurs – dersom forslaget om utfasing blir fulgt opp – må beholdes, særlig de som vurderes som spesielt samfunnsnyttige.

*Solborg folkehøyskole* peker også på at midlene som kuttes til kortkurs, i hvert fall må forbli i tilskuddsordningen og komme alle folkehøyskolene til gode.

*Ålesund folkehøyskole* tar som subsidiært forslag til orde for at kortvarige kurs – under ett skoleår – fortsatt må kunne være tilskuddsberettiget dersom de har varighet på fire uker eller mer og med internat som en integrert del av kursopplegget. Skolen mener at den nedre grensen for kurs må settes til fire uker. Hvis kursene har en slik minimumsgrense, ikke kan deles opp og har internat som læringsarena, mener *Ålesund folkehøyskole* at kursene vil ligne på helårs folkehøyskolekurs, dvs. kurs som i dag betegnes som «langkurs.» Med en slik løsning kan man skjære bort reisekurs, oppdelte kurs og andre mindre kurs som ikke ligner på helårskurs der internatopphold er en vesentlig del av læringsarenaen. Kursene kan rettes mot høyst ulike grupper av deltagere – studenter som ønsker en refleksjonspause i sitt studium, grupper av personer med nedsatt funksjonsevne som ikke vil kunne gjennomføre et helårskurs, pensjonister, elever i videregående skole og elevgrupper fra andre land.

*Jæren folkehøyskole* påpeker at forslaget om utfasing av tilskudd til kortkurs bare vil redusere verdifulle og populære tilbud til befolkningen, særlig i lokalmiljøer, uten at det oppnås innsparing noe sted.

*Hardanger folkehøyskole* peker som subsidiær løsning på at utfasingen i hvert fall må utsettes til 1. januar 2022, slik at skolene skal få bedre tid til omstilling.

### 3.5 Departementets vurderinger

Både *Folkehøgskolerådet* og *andre høringsinstanser* mener at forslaget om utfasing av tilskudd til kortkurs er i strid med folkehøyskolelovens formål om å fremme allmenndanning og folkeopplysning. De mener at forslaget heller ikke bidrar til å oppfylle regjeringens offensive syn på kunnskap, aktivitet og utvikling. Et slikt syn er uttrykt gjennom regjeringens kompetansereform «Lære hele livet», eldreforamen «Leve hele livet» og Granavolden-plattformen.

Departementet understreker at «danning» er et sentralt og levende begrep i folkehøyskolen. Folkehøyskoleloven § 1 slår fast at formålet med folkehøyskolene er å fremme allmenndanning og folkeopplysning.

Folkehøyskolen er etter departementets syn et viktig og verdifullt supplement til det offentlige

skolesystemet. Skoleslaget nærmer seg elevene på en annen måte enn resten av utdanningssystemet, som tilhører en mer akademisk tradisjon. I tråd med Grundtvigs idégrunnlag oppstod folkehøyskolen som en motvekt til den gamle latinskolen («puggeskolen»). Utgangspunktet for læringen er den enkelte elevs erfaring og kunnskap. I folkehøyskolen utvikles læring gjennom det levende ord i samtale mellom elev og lærer. Her er elevenes selvutvikling et hovedmål. Folkehøyskolene legger stor vekt på menneskelig og sosial utvikling. Kjernen i folkehøyskolekonseptet er de lange kursene der elevene bor i internat. Skolene er ubundet av pensum bestemt av offentlige myndigheter. De er også eksamensfrie. Som regel er et langkurs elevenes første år utenfor barndomshjemmet. Læringsbegrepet som legges til grunn, er bredt.

Kortkursene faller etter departementets syn utenfor denne kjernevirksomheten. Typiske eksempler på kortkurs kan være kurs i sang, kor, dans, håndarbeid, drama, revy, kultur og idrett. Etter departementets syn skjer allmenndanningen i folkehøyskoler fortrinnsvis gjennom internatopphold, ikke i samme grad på et tre dagers danskurs. Departementet er ikke i tvil om at kortkurs kan gi gode tilbud til den enkelte og ønsker derfor å videreføre adgangen til å avholde slike kurs, men da finansiert uten statlige tilskudd. Over halvparten av dem som deltar på kortkurs, er over 50 år. Normalt sett representerer de en kjøpesterk gruppe som kan finansiere egne kursutgifter. Folkehøyskolenes kjernevirksomhet med internatopphold er heller ikke myntet på kursdeltagere over 50 år. Departementet har stor respekt for det arbeidet som blir gjort ved landets 81 folkehøyskoler. Derfor ønsker departementet å konsentrere innsatsen om langkursene der elevene bor i internat. Det fremgår også av folkehøyskoleloven at langkursene er folkehøyskolenes kjernevirksomhet. I loven stilles krav om at minst halvparten av kursene ved folkehøyskolene skal bestå av langkurs.

*Folkehøgskolerådet* ønsker dialog med departementet for å utvikle andre typer av kortkurs enn i dag. Rådet ønsker et mer fremtidsrettet regelverk for å finansiere kurs rettet mot gitte målgrupper, for eksempel ungdom og andre som faller utenfor skole og arbeidsliv.

Departementet peker i denne sammenheng på Granavolden-plattformen. Her heter det at Regjeringen vil: «Tilpasse folkehøyskoletilbudet til studentenes valg slik at tilbud med lave søkertall fases ut og nye tilbud kommer til, samt gå i dialog

med folkehøyskolene med sikte på å finne en modell for å fase ut kortkurs.»

Departementet har hatt dialog med *Folkehøgskolerådet*. I tillegg legges det opp til dialog med rådet om hvordan utfasingen skal skje. En slik dialog kan også gjelde endringer i forskriften og tilskuddsmodellen. Departementet står imidlertid fast på hovedforslaget om at statstilskuddet til kortkurs skal fases ut fra 1. januar 2021. I tråd med Granavolden-plattformen vil de midlene som blir frigjort, gå inn i den totale statlige økonomiske rammen for folkehøyskolene og bidra til fortsatt videreutvikling av folkehøyskolenes kjernevirksomhet.

*Flere av høringsinstansene*, herunder *Folkehøgskolerådet*, påpeker at utsatte grupper, særlig personer med nedsatt funksjonsevne, vil bli sterkt skadelidende dersom tilskuddet til kortkurs fases ut. Høringsinstansene viser til at dette er grupper som er ekstra sårbare og ikke alltid har evne til å betale egne kurs.

Departementet bemerker at det innenfor dagens lovgivning finnes ordninger som tilgodeser elever med nedsatt funksjonsevne som tar ordinære årskurs (langkurs) ved folkehøyskolene.

Alle elever som er avhengige av støtte og hjelp på grunn av nedsatt funksjonsevne, teller dobbelt ved beregning av tilskudd. Det finnes fire folkehøgskoler som har spesialisert seg på elever med nedsatt funksjonsevne, og som derfor har en høy andel slike elever. Disse er Folkehøgskolen Nord-Norge, Lundheim folkehøgskole, Peder Morset folkehøgskole og Ål folkehøgskole og kurscenter for døve. Disse fire skolene har en egen tilskuddsordning som er tilpasset nettopp denne elevgruppen. Ordningen innebærer at skolene må ha et gjennomsnitt over fire år på over 35 elever for å motta tilskudd. Ved beregning av den enkelte skoles elevtall for å vurdere om lovens vilkår for tilskudd er oppfylt, teller elever som er avhengig av støtte og hjelp på grunn av redusert funksjonsevne, dobbelt.

Departementet peker videre på at prinsippene om universell utforming av skolelokaler også gjelder for folkehøgskoler og dermed vil komme elever med nedsatt funksjonsevne til gode. De nevnte ordningene som tilgodeser elever med nedsatt funksjonsevne, blir i sin helhet videreført.

Enkelte høringsinstanser påpeker at dagens adgang til å få tilskudd til kortkurs gir bedre utnyttelse av ledig kapasitet ved skolene når det er få deltagere på langkurs. Dette gir bedre utnyttelse av ledige lærerressurser og gir skolene en jevnere og sikrere drift.

Departementet bemerker at kortkurs fortsatt kan avholdes for å bøte på utilsiktede konsekven-

ser som påpekes av høringsinstansene. Forskjellen er at slike kurs ikke lenger skal gi rett til statstilskudd.

*Hardanger folkehøgskole* peker på som subsidiær løsning at utfasingen utsettes til 1. januar 2022, slik at skolene får bedre tid til omstilling. Departementet viser til Granavolden-erklæringen og revidert nasjonalbudsjett 2019, Meld. St. 2 (2018–2019), se pkt. 3.1 ovenfor. Her ble tidspunktet for utfasing av tilskudd til kortkurs satt til 1. januar 2021.

*Solborg folkehøgskole* har pekt på som en mellomløsning at i hvert fall de mest samfunnsnyttige kursene bør beholdes.

Departementet bemerker at det kan bli vanskelig å vurdere hvilke kurs som er mer samfunnsnyttige enn andre. Det er ikke gitt hvem som skal ta stilling til dette, hvilke kriterier som skal vurderes i et slikt skjønn, og hvilken vekt de ulike kriteriene skal gis i avveiningen. En slik vurdering av kurs kan også føre til en kunstig dreining mot kurs som kan oppnå tilskudd, mens andre kurs ikke vil bli forsøkt utviklet. Det er ikke gitt at dette er det mest hensiktsmessige kriteriet for utvikling av kurs og nødvendigvis gir de kursene som er mest samfunnsnyttige.

Departementet har kommet til at det likevel ikke bør tas inn et nytt andre ledd i folkehøgskoleloven § 2 som foreslått i høringen. Kurs som gir grunnlag for rett til tilskudd, er regulert i gjeldende § 2 og vil fortsatt være regulert der. Dette vil etter departementets forslag til innstramming være kurs med varighet på minst 16,5 uker (som dagens langkurs). Kurs av kortere varighet vil ikke være omfattet av § 2 og derfor ikke gi rett til tilskudd. Det forhindrer imidlertid ikke at slike kurs fortsatt kan tilbys. Staten kan også – om ønskelig – gi støtte til slike kurs, for eksempel i en nærmere angitt overgangsperiode. For øvrig vil ikke departementet foreslå regler for hvordan skolene skal finansiere slike kurs.

I tillegg vil departementet foreslå en mindre språklig endring i § 1 første ledd annet punktum i forhold til forslaget som ble sendt på høring. Departementet foreslår at dette skal lyde: «Folkehøgskole må være med i skolens navn, og bare skoler som er godkjent etter denne lov § 2, kan bruke navnet *folkehøgskole*.»

Avslutningsvis vil departementet bemerke at det har vært en jevn nedgang i antall kortkurs de senere årene. I perioden 2013–2016 har nedgangen vært på hele 14 %. Det er på langkursene at samfunnsoppdraget til folkehøyskolene først og fremst blir oppfylt, herunder gjennom et obligato-



risk krav om å bo i internat, og at kurs ved folkehøgskoler primært er rettet mot unge mennesker.

Unntakene som *Stiftelsen Nestor Seniorutvikling* og *Stiftelsen Nordnorsk pensjonistkole* har etter overgangsreglene i § 8 andre ledd vil bli videreført, slik at disse skolene fortsatt kan motta tilskudd til sin virksomhet. De to skolene kan ikke bruke statstilskudd til reisekurs utenfor Norden.

januar 2021, se forslag til endringer i § 2 bokstav d. Departementet vil i dialog med Folkehøgskolerådet vurdere nærmere hvordan utfasingen skal skje.

Forslagene til tekniske endringer (feil henvisning) i § 1 første ledd og § 2 bokstav c følges opp. I tillegg foreslås en mindre språklig endring i § 1 første ledd annet punktum.

### **3.6 Departementets forslag**

---

Departementet foreslår at retten til å motta tilskudd til kortkurs blir faset ut med virkning fra 1.

## 4 Internkontroll for friskoler

### 4.1 Bakgrunnen for forslaget

Ny kommunelov, lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner, ble vedtatt av Stortinget i juni 2018 og inneholder en ny og mer omfattende regulering av internkontrollen enn kommuneloven av 1992. Denne nye internkontrollbestemmelsen skal erstatte bestemmelser om internkontroll for kommuner og fylkeskommuner i særlovgivningen. Internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1 vil blant annet gjelde for kommunen og fylkeskommunen som skoleeier, kommunen som barnehagemyndighet, pedagogisk-psykologisk tjeneste og offentlige skoler og opplæringssteder som gir opplæring etter opplæringsloven med forskrifter.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte i april 2019 på høring et notat om «Særlovsgjennomgang om internkontroll. Oppfølging av ny kommunelov.» Her ble det blant annet foreslått endringer i opplæringsloven når det gjelder bestemmelser om internkontroll for offentlige skoler og private grunnskoler som ikke mottar statstilskudd. I høringsnotatet fra Kunnskapsdepartementet 22. august 2019 «Forslag til endringer i friskoleloven og forskrift til friskoleloven (Endring av regler om realkompetansevurdering og internkontroll m.m.)» ble det foreslått lovendringer for å harmonisere friskolelovens bestemmelser om internkontroll med de foreslåtte endringene i opplæringsloven.

I samleproposisjon om endringer i interkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov), er det foreslått å oppheve opplæringsloven § 13-10 andre ledd første punktum om at kommunen og fylkeskommunen skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir oppfylt. Videre er det foreslått å oppheve den delen av § 13-10 andre ledd andre punktum som handler om at kommunen og fylkeskommunen skal ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra vurderingene etter opplæringsloven § 13-10 andre ledd første punktum. Hvis kravet om at kommunen skal ha et forsvarlig system oppheves, vil

kommuneloven § 25-1 regulere kravet til internkontroll.

Når det gjelder private grunnskoler etter opplæringsloven § 2-12, er det i proposisjonen foreslått å videreføre kravet om at ledelsen skal ha internkontroll for å sikre at kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir fulgt. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har foreslått at bestemmelsen om internkontroll skal inneholde krav om aktiviteter tilsvarende innholdet i internkontrollkravet i kommuneloven.

I proposisjonen er det foreslått å videreføre kravet om å ha riktig og nødvendig kompetanse, jf. opplæringsloven § 10-8. Det er foreslått å endre ordlyden slik at det ikke er krav om at kommunen og fylkeskommunen skal «ha et system», men at de «skal sørge for» at lærere, rektorer og andre ansatte i skolen får anledning til å utvikle seg faglig og pedagogisk så de kan være på høyde med utviklingen i skolen og samfunnet. På denne måten vil plikten være avgrenset til at kommunen og fylkeskommunen skal tilby nødvendig kompetanseutvikling. At de skal ha internkontroll for å oppfylle kravene i opplæringsloven § 10-8, vil følge av kommuneloven § 25-1.

I proposisjonen er det ikke foreslått endringer i innholdet i kravene til kvalitetsarbeid i opplæringsloven § 13-10 andre ledd og skolebasert vurdering i forskrift til opplæringsloven § 2-1. Kravene til å gjennomføre en skolebasert vurdering, følge opp resultatene fra nasjonale kvalitetsvurderinger og utarbeide en årlig tilstandsrapport, henger sammen. Det er derfor foreslått å samle kravene i en ny lovbestemmelse i opplæringsloven.

Denne proposisjonen inneholder forslag til endringer i friskoleloven for å harmonisere friskolelovens bestemmelser om internkontroll med de foreslåtte endringene i opplæringsloven. Høringsnotat med forslag til endringer i friskoleloven og forskrift til friskoleloven ble sendt på høring 22. august 2019. Høringsfristen var 25. november 2019. Departementet mottok 24 høringsvar innen fristen.

Høringsforslaget ble sendt disse høringsinstansene:

Departementene	Hovedorganisasjonen Virke
Barneombudet	Norsk Montessoriforbund
Fylkesmennene	Steinerskoleforbundet
Datatilsynet	The Association of Norwegian International Baccalaureate Schools
Foreldreutvalget for grunnopplæringen	Norske Fag- og Friskolers Landsforbund
Forbrukerombudet	Frittstående grunnskoler
Forbrukerrådet	Frittstående videregående skoler
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet	Voksenopplæringsforbundet (VOFO)
Kompetanse Norge	Elevorganisasjonen
Likestillings- og diskrimineringsombudet	Norsk studentorganisasjon
Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)	Lykkelige barn – Forening for foreldre med evnerike barn
Norges forskningsråd	Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO)
Riksarkivet	
Riksrevisjonen	Atferdssenteret
Sametinget	Rådet for psykisk helse
Samordna opptak	Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
Sivilombudsmannen	Handikappede barns foreldreforening
Språkrådet	Dysleksi Norge
Statens råd for likestilling av funksjonshemmede	Norsk forbund for utviklingshemmede
Statlig spesialpedagogisk tjeneste (Statped)	Norsk Foreldrelag for Funksjonshemmede
Statens lånekasse for utdanning	Norges Døveforbund
Statistisk sentralbyrå	Norges Handikapforbund
Sysselmannen på Svalbard	Unge funksjonshemmede
Utdanningsdirektoratet	Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Utlendingsdirektoratet	
Fylkeskommunene	Akademikerne
Kommunene	Arbeidsgiverforeningen Spekter
Longyearbyen lokalstyre	Fagforbundet
	Fellesorganisasjonen
Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO)	Hovedorganisasjonen for universitets- og høgskoleutdannede (Unio)
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet	Kirkens arbeidsgiverorganisasjon
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet	Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Nord universitetet	Lærernes Yrkesforbund (LY)
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)	Norsk Lektorlag
Oslomet – storbyuniversitetet	Skolelederforbundet
Statlige grunnskoler	Utdanningsforbundet
Statlige høyskoler	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)
Statlige videregående skoler	Delta
Universitetet i Agder	Skolenes landsforbund
Universitetet i Bergen	KS
Universitetet i Oslo	Norsk Kulturskoleråd
Universitetet i Stavanger	FAFO Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning
Universitetet i Sørøst-Norge	Fleksibel utdanning Norge
Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet	Innvandrerne Landsorganisasjon (INLO)
Vitenskapelige høyskoler	Institutt for samfunnsforskning
Universitets- og høyskolerådet	Landslaget for nærmiljøskolen (LUFSS)
	Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)
Abelia – forum for friskoler	Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU)
Kristne Friskolers Forbund (KFF)	

Norges idrettsforbund og olympiske og  
paralympiske komité  
Olympiatoppen  
Norsk innvandrerforum  
Norsk senter for flerkulturell verdiskapning  
Samarbeidsforum for estetiske fag

Disse høringsinstansene har kommentert  
forslaget fra departementet:  
Kompetanse Norge  
Statistisk sentralbyrå  
Norges miljø- og biovitenskaplige universitet

Vestland fylkeskommune  
Viken fylkeskommune

Forum for Friskoler  
Kristne Friskolers Forbund  
Landsorganisasjonen i Norge (LO)  
Norske Fag- og Friskolers Landsforbund  
Virke

Briskeby videregående skole  
Bybroen videregående skole  
Foreningen Danielsen Intensivgymnas  
Humanistskolen  
Krokeide videregående skole  
Nordborg skoler

Disse høringsinstansene hadde ikke kommentarer  
til forslagene:  
Forsvarsdepartementet  
Helse- og omsorgsdepartementet  
Justis- og beredskapsdepartementet  
Samferdselsdepartementet  
Utenriksdepartementet  
Høgskulen på Vestlandet  
Natur videregående skole

## 4.2 Gjeldende rett

### 4.2.1 Krav om at friskoler skal ha internkontroll

Friskoleloven § 5-2 tredje ledd bestemmer at styret skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i friskoleloven og forskriftene til loven blir oppfylt. Videre følger det av bestemmelsen at styret skal ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra disse vurderingene.

For at systemet skal være forsvarlig, må det være egnet til å avdekke forhold som er i strid med friskoleloven eller forskriftene til loven, og sikre at det blir satt i gang nødvendige og egnede tiltak for å oppfylle kravene. Styret må innhente

og bruke tilstrekkelig og oppdatert informasjon om praksisen til skolen. Videre må styret vurdere om praksisen er i samsvar med regelverket, og eventuelt følge opp at skolen endrer praksisen slik at den oppfylder kravene. For å kunne gjøre dette, må styret ha kunnskap om hvilke krav friskoleloven og forskriftene til loven stiller til skolen. Styret står fritt til å utforme systemet slik at det er tilpasset skolen, men for at det skal være forsvarlig må systemet kunne avdekke og rette opp brudd på regelverket innen rimelig tid.

### 4.2.2 Styrets ansvar for kompetanseutvikling

Styret skal sørge for å ha rett og nødvendig kompetanse i virksomheten, jf. friskoleloven § 5-2 andre ledd bokstav i første punktum. Videre viser bestemmelsen også til at styret skal ha et system som gir undervisningspersonale, skoleledere og personale med særoppgaver ved skolen anledning til nødvendig kompetanseutvikling, med sikte på å fornye og utvide den faglige og pedagogiske kunnskapen og å holde seg orientert om og være på høyde med utviklingen i skolen og samfunnet, jf. friskoleloven § 5-2 andre ledd bokstav i andre punktum.

### 4.2.3 Krav til arbeid med kvalitetsutvikling

Skolen skal jevnlig vurdere i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen medvirker til å nå de målene som er fastsatt i den læreplanen skolen har fått godkjent etter friskoleloven § 2-3, jf. forskrift til friskoleloven § 2-1. Videre følger det av bestemmelsen at styret har ansvar for å se til at vurderingen, som blir kalt virksomhetsbasert vurdering, blir gjennomført etter forutsetningene.

Systemet som styret skal ha etter friskoleloven § 5-2 tredje ledd, skal også følge opp resultatene fra nasjonale kvalitetsvurderinger som departementet gjennomfører med hjemmel i friskoleloven § 7-2 tredje ledd. Som en del av oppfølgingsansvaret, skal det utarbeides en årlig rapport om tilstanden i skolen knyttet til læringsresultat, frafall og læringsmiljø, jf. friskoleloven § 5-2 tredje ledd tredje punktum.

## 4.3 Høringsforslaget

### 4.3.1 Krav om at friskoler skal ha internkontroll

I departementets høringsforslag ble det lagt til grunn at styret for friskoler bør ha et ansvar for

internkontroll tilsvarende det som gjelder for offentlige skoler og private grunnskoler etter opplæringsloven § 2-12. Forslaget innebærer at styret ved friskoler skal ha internkontroll med skolens virksomhet for å sikre at skolen oppfyller kravene i friskoleloven med forskrifter. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset skolens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Den foreslåtte bestemmelsen om internkontroll inneholder krav om aktiviteter tilsvarende innholdet i internkontrollkravet som vil gjelde etter opplæringsloven og kommuneloven. Ved internkontroll skal styret utarbeide en beskrivelse av skolens hovedoppgaver, mål og organisering, ha nødvendige rutiner og prosedyrer, avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik, dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig og evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

#### 4.3.2 Styrets ansvar for kompetanseutvikling

Det ble i høringsnotatet foreslått å endre friskoleloven § 5-2 andre ledd bokstav i andre punktum slik at det ikke er krav om at styret skal «ha et system», men at kravet blir at styret «skal sørge for» at undervisningspersonale, skoleledere og personale med særoppgaver ved skolen gis anledning til nødvendig kompetanseutvikling, med sikte på å fornye og utvide den faglige og pedagogiske kunnskapen og å holde seg orientert om og være på høyde med utviklingen i skolen og samfunnet. Begrepet «ha et system» indikerer at det er krav til styrets systematiske arbeid, og ikke bare krav om å tilby kompetanseutvikling i tråd med bestemmelsen. At styret skal ha internkontroll for å oppfylle kravene i friskoleloven § 5-2 andre ledd bokstav i, vil fremgå av den foreslåtte bestemmelsen om internkontroll i friskoleloven § 5-2 a. Bestemmelsen i friskoleloven § 5-2 andre ledd bokstav i bør derfor ikke inneholde krav om systematisk arbeid.

#### 4.3.3 Krav til arbeid med kvalitetsutvikling

Det ble i høringsnotatet foreslått å samle kravene til arbeid med kvalitetsutvikling som i dag er fastsatt i friskoleloven § 5-2 tredje ledd og forskrift til friskoleloven § 2-1, i en ny lovbestemmelse. Videre ble det foreslått å legge til en setning om at elevene skal involveres i den skolebaserte vurderingen.

## 4.4 Høringsuttalelsene

Departementet har mottatt totalt 24 hørings svar på høringsnotatet som også inneholdt forslag om realkompetansevurdering som krav for inntak av voksne søkere til videregående friskoler, jf. kapittel 5 i denne proposisjonen. Av disse er det syv høringsinstanser som ikke har merknader til forslagene. Seks høringsinstanser har gitt innspill til forslagene som gjelder regler om internkontroll. Tre av disse støtter forslagene uten å gi andre merknader eller innspill.

#### 4.4.1 Krav om at friskoler skal ha internkontroll

*Landsorganisasjonen i Norge (LO)* mener at bestemmelsen om internkontroll bør stille krav om at arbeidstakerne skal medvirke ved innføring og utøvelse av internkontroll. *Kristne Friskolers Forbund (KFF)* og *Forum for friskoler* uttaler at de støtter forslaget om å dele i to det som i dagens § 5-2 omtales som forsvarlig system. Delingen med bruk av begrepene internkontroll og kvalitetsutvikling, får etter deres syn frem på en bedre måte hva som faktisk skal gjøres. De er videre positive til at den foreslåtte internkontrollbestemmelsen ser spørsmålet om kontroll av egen virksomhet i sammenheng med «skolen sin storleik, eigenart, aktivitetar og risikoforhold». De er videre positive til at det presiseres at styret kan delegere oppgaver og utførelsen av det konkrete internkontrollarbeidet nedover i skolen.

KFF stiller spørsmål ved hvorfor bestemmelsen bruker formuleringen «styret skal» i stedet for «skolen skal» som innledning til beskrivelsen av de aktivitetene som skal gjennomføres. KFF mener at friskoleloven i de fleste tilfeller bør bruke skolen som subjekt i loven fordi det er klart at det er styret som har det overordnede ansvaret, men styret kan delegere i alle saker unntatt de sakene som er listet opp i § 5-2 andre ledd. KFF foreslår at ordlyden i bokstav a endres til «samle dokumentasjon som syner mål for verksemda, rammer for verksemda gitt i lover og forskrifter og intern organisering med delegering av myndighet». Videre foreslår KFF at ordlyden i bokstav b endres til «ha nødvendige rutinar og prosedyrar for arbeidet i verksemda», og at bokstav e endres til «evaluere og ved behov forbetre arbeidet med internkontroll». KFF mener det er en svakhet ved lovforslaget at det ikke presiserer hvordan styret gjennom rapportering fra skolens daglige ledelse kan bli involvert i internkontrollarbeidet.

#### 4.4.2 Styrets ansvar for kompetanseutvikling

*Kristne Friskolers Forbund (KFF) og Forum for friskoler* uttaler at de støtter endringen og er enige i at den klargjør styrets ansvar. KFF mener at dette er en anledning til å se nærmere på det som står i dagens § 5-2 tredje ledd: «I andre saker enn dei som følger av andre og tredje ledd, kan styret med 2/3 fleirtal delegerer avgjerdsretten». Når loven sier at andre saker kan delegeres, så kan man stille spørsmål ved om myndigheten kan delegeres fra styret til for eksempel daglig leder også i saker som en forskrift foreskriver at styret skal avgjøre. KFF ser det som en fordel om loven og forskriftene var utformet slik at det er liten risiko for at brukerne av regelverket tolker regelverket feil. KFF oppfordrer departementet til å klargjøre hva styret kan delegerer og hva styret ikke kan delegerer.

#### 4.4.3 Krav til arbeid med kvalitetsutvikling

*Kristne Friskolers Forbund (KFF) og Forum for friskoler* deler departements syn på at det er fornuftig å skille arbeidet med kvalitetsutvikling basert på elevresultater og brukerundersøkelser fra arbeidet med kontroll av i hvilken grad lover og regler følges. De mener det vil være hensiktsmessig at ikke styret gjøres til subjekt for alle lovkravene. Videre foreslår de at det klargjøres at den skolebaserte vurderingen naturlig hører hjemme i den årlige rapporten om tilstanden i skolen. KFF uttaler videre at de er positive til at den foreslåtte bestemmelsen stiller krav om at elevene skal involveres i den skolebaserte vurderingen, på samme måte som i den tilsvarende bestemmelsen for offentlige skoler. Videre er KFF positive til departementets uttalelse om at man i friskoler skal bruke samme begrep som i offentlig skole, altså «skolebasert vurdering». KFF påpeker at begrepet «skolebasert vurdering» ikke er brukt i selve lovteksten. Videre påpeker KFF at henvisningen i § 5-2 bokstav k må endres dersom bestemmelsen om årlig rapport om tilstanden i skolen blir flyttet fra § 5-2 tredje ledd til ny § 5-2 b første ledd.

### 4.5 Departementets vurderinger

#### 4.5.1 Krav om at friskoler skal ha internkontroll

Departementet ønsker å videreføre at styret for friskoler skal ha internkontroll tilsvarende det som gjelder for offentlige skoler og private grunn-

skoler etter opplæringsloven § 2-12. Departementet mener derfor at bestemmelsen om internkontroll i friskoleloven bør inneholde krav om aktiviteter tilsvarende innholdet i internkontrollkravet som vil gjelde etter opplæringsloven og kommuneloven. Dette kravet sier at kommunedirektøren skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset skolens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

En internkontroll som er systematisk og basert på risikovurderinger og lokale tilpasninger, vil være mer effektiv og målrettet uten at den blir mer omfangsrik og ressurskrevende enn nødvendig totalt sett. Disse tilpasningene gjelder ikke bare for vurderingen av hvor omfattende internkontrollen må være samlet sett, men også ved vurdering av de ulike elementene isolert sett. De enkelte elementene i internkontrollen trenger ikke være mer omfattende enn det som er nødvendig ut fra risikoforhold og andre konkrete forhold på de enkelte regelverksområdene. Det er ikke krav til en bestemt systematikk eller dokumentasjonsmåte. Målet er at brudd på regelverket forebygges, avdekkes og følges opp på en hensiktsmessig måte.

Elementer i internkontrollen vil være å utarbeide en beskrivelse av skolens hovedoppgaver, mål og organisering, ha nødvendige rutiner og prosedyrer, å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik, dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig og evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

Det har kommet noen innspill fra høringsinstansene når det gjelder hvilke elementer og aktiviteter som bør inngå i internkontrollen. Departementet ser at det er mulig å legge til andre elementer eller aktiviteter eller beskrive disse på en annen måte. Departementet ønsker imidlertid at friskolene fortsatt skal ha en internkontrollplikt som tilsvarende internkontrollplikten til offentlige skoleeiere og private grunnskoler som ikke mottar statstilskudd. Departementet foreslår derfor at internkontrollkravet skal inneholde krav om aktiviteter tilsvarende innholdet i internkontrollkravet i kommuneloven § 25-1. Departementet viser til forarbeidene til denne bestemmelsen i Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) og NOU 2016: 4 *Ny kommunelov*.

Departementet foreslår å lovfeste internkontrollplikten for friskoler i en ny lovbestemmelse i friskoleloven § 5-2 a.

Kravet innebærer at det skal utarbeides en beskrivelse av skolens hovedoppgaver, mål og organisering. En slik beskrivelse kan skolen lage på ulike måter. Det kan for eksempel gjøres som en oversikt over lederstrukturer, rapporterings- og styringslinjer, delegeringer, funksjonsbeskrivelser med beskrivelse av ansvar og oppgaver for personell innen et bestemt arbeidsområde og så videre. Skolen kan her også henvise til delegeringsreglement og andre relevante dokumenter.

Videre innebærer kravet at skolen skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer. Hva som er nødvendig å etablere av rutiner og prosedyrer vil blant annet måtte bero på en konkret vurdering av blant annet risiko for avvik. Det følger indirekte av kravet om å ha rutiner og prosedyrer at disse må gjelde for skolen, gjøres kjent og være tilgjengelige. I hvilken grad rutineene og prosedyrene skal dokumenteres skriftlig, vil følge av dokumentasjonskravet.

Internkontrollen skal sikre at skolen avdekker avvik og risiko for avvik, og at skolen følger opp avvik og risiko for avvik som er avdekket. Skolen må skaffe oversikt over områder hvor det er fare for manglende etterlevelse av lover og forskrifter, og sette inn relevante forebyggende og risikoreducerende tiltak for å hindre og forebygge regelbrudd. Dette må skolen gjøre ut fra både et kort-siktig og et langsiktig perspektiv.

Skolen skal dokumentere internkontrollen i den formen og i det omfanget som er nødvendig. Hva som er nødvendig, må skolen vurdere ut fra målet med internkontrollen om å sikre regeletterlevelse og skolens risikoforhold, størrelse, egenart og aktiviteter. Dette vil normalt tilsi at de viktigste delene av internkontrollen må dokumenteres. En høy risiko for avvik innenfor et område vil for eksempel tilsi at skolen skriftlig dokumenterer rutiner og andre prosedyrer. Dokumentasjonskravet gjelder blant annet rutiner og prosedyrer for planlegging og gjennomføring av aktiviteter. Selv om det er nødvendig for skolen å ha rutiner for hvordan den skal utføre de lovpålagte oppgavene, kan kravet til å ha en rutine være oppfylt selv om rutinen ikke er nedfelt i en skriftlig prosedyre. Departementet mener det ikke er hensiktsmessig å lovregulere nærmere hva som skal dokumenteres av aktiviteter siden dette må vurderes ut fra målet med internkontrollen om regeletterlevelse og skolens risikoforhold, størrelse, egenart og aktiviteter. Departementet viser til forarbeidene til kommuneloven § 25-1. Et eventuelt behov for nærmere veiledning bør ivaretas igjennom veiledere, rundskriv eller lignende.

Skolen skal evaluere hvordan den jobber med internkontrollen og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

Det er ikke meningen at styret selv skal utføre alle disse aktivitetene. Som på de fleste andre områder, kan styret delegerer oppgaver, og det er naturlig at daglig leder får oppgaver knyttet til internkontroll. Ved delegering vil daglig leder og andre kunne få ansvaret for å utføre oppgaven, men styret vil fortsatt ha det overordnede ansvaret for at skolen har en internkontroll som er i tråd med kravene. Styret skal følge opp hvordan delegerte oppgaver blir ivaretatt. Departementet ser ikke behov for å regulere hvordan styret skal følge opp dette, for eksempel gjennom krav til rapportering fra skolens daglige ledelse.

#### 4.5.2 Styrets ansvar for kompetanseutvikling

Det er regulert hvilken kompetanse lærerne må ha for å få fast ansettelse ved en skole. Kravene til kompetanse følger av friskoleloven § 4-2 og opplæringsloven §§ 10-1 og 10-2.

Endringer som følger av for eksempel nye læreplaner eller ny pedagogisk eller faglig kunnskap, gjør det i tillegg nødvendig å fornye og utvide kompetansen til lærerne og andre ved skolen etter ansettelse. Gode muligheter for kompetanseutvikling er med på å sikre at de har den nødvendige kompetansen. Lærerne er skolens viktigste ressurs og er helt avgjørende for elevers trivsel og læring. Kompetanse hos lærerne som jobber i skolene har vært et av de viktigste nasjonale satsingsområdene de siste årene. Når det gjelder kravene til hvilken kompetanseutvikling styret skal tilby og omfang, ønsker departementet derfor å videreføre innholdet i friskoleloven § 5-2 andre ledd bokstav i.

Begrepet «ha et system» indikerer at det er krav til styrets systematiske arbeid, og ikke bare krav om å tilby kompetanseutvikling i tråd med bestemmelsen. For at friskoleloven § 5-2 andre ledd bokstav i ikke skal angi internkontrollelementer som følger av den foreslåtte bestemmelsen om internkontroll, er det etter departementets syn behov for å endre ordlyden noe. Departementet foreslår også enkelte språklige endringer i bestemmelsen basert på forslaget til endringer i opplæringsloven. Departementet foreslår å endre ordlyden slik at det ikke er krav om at styret skal «ha et system», men at kravet blir at styret skal sørge for at lærere, daglig leder og andre ansatte i skolen får anledning til å utvikle seg faglig og pedagogisk slik at de kan være på høyde med

utviklingen i skolen og samfunnet. På denne måten vil plikten være avgrenset til at styret skal tilby nødvendig kompetanseutvikling. Kravene vil være de samme som før når det gjelder hvilken kompetanseutvikling styret skal tilby og omfanget. At styret skal ha internkontroll for å oppfylle kravene i friskoleloven § 5-2 andre ledd bokstav i, vil fremgå av den foreslåtte bestemmelsen om internkontroll i friskoleloven § 5-2 a.

Forslaget er i tråd med forslaget til endringer i opplæringsloven, se samleproposisjon om endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov).

KFF har videre oppfordret departementet til å klargjøre innholdet i friskoleloven § 5-2 tredje ledd om hva styret kan delegere. Departementet vil følge opp dette innspillet i senere regelverksarbeid.

#### 4.5.3 Krav til arbeid med kvalitetsutvikling

Formålet med kravene til kvalitetsarbeid er at skoleeierne og skolene skal bruke kunnskap om læringsmiljøet og læringsresultatene ved skolen til å vurdere hvordan opplæringen for elevene kan bli bedre. Kravene til kvalitetsarbeid handler først og fremst om det pedagogiske arbeidet ved skolen, mens internkontrollkravet handler om å sikre regelverksetterlevelse.

Kravene til å gjennomføre en virksomhetsbasert vurdering, følge opp resultatene fra nasjonale kvalitetsvurderinger og utarbeide en årlig tilstandsrapport, henger sammen. Dette tilsier etter departementets syn at de bør fremgå av samme lovbestemmelse. Videre bør ikke denne typen krav stå i sammenheng med krav til internkontroll, som handler om å gjennomføre systematiske aktiviteter og tiltak for å sikre at kravene i regelverket blir oppfylt.

Departementet foreslår å samle kravene til arbeid med kvalitetsutvikling i friskoleloven § 5-2 tredje ledd og forskrift til friskoleloven § 2-1 i en ny felles lovbestemmelse. Dette vil være i samsvar med forslaget til endringer i opplæringsloven som nevnt over.

Når det gjelder den skolebaserte vurderingen som i dag følger av forskrift til friskoleloven § 2-1, støtter departementet høringsinstansenes innspill om at det er skolen som skal gjennomføre den skolebaserte vurderingen og ikke styret. Departementet foreslår derfor at det fremgår av ordlyden at styret skal sørge for at skolene jevnlig vurderer i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen medvirker til å nå de målene som er fastsatt i lære-

planverket. Dette samsvarer bedre med dagens ordlyd i forskrift til friskoleloven § 2-1 der det går frem at skolens styre har ansvar for å se til at vurderingen blir gjennomført etter forutsetningene. Videre er denne ordlyden foreslått for den tilsvarende bestemmelsen i opplæringsloven som nevnt over.

I forskrift 23. juni 2006 nr. 724 til opplæringsloven ble det i § 2-1 andre punktum lagt til en setning om at elevene skal involveres i den skolebaserte vurderingen. En tilsvarende setning har ikke blitt lagt til bestemmelsen i forskrift til friskoleloven § 2-1. Det følger av barnekonvensjonen artikkel 12 at barn har rett til å bli hørt i saker som berører dem. For at det ikke skal være tvil om at elevene skal involveres i den virksomhetsbaserte vurderingen som friskolene skal gjøre, foreslår departementet at dette skal fremgå av ordlyden. Bestemmelsen skal forstås likt som kravet i forskrift til opplæringsloven § 2-1.

Forskrift til opplæringsloven § 2-1 har overskriften «skolebasert vurdering», mens forskrift til friskoleloven § 2-1 har «verksemdsbasert vurdering» som overskrift. Departementet legger til grunn at denne forskjellen skyldes historiske forhold som ikke gjør seg gjeldende i dag. Departementet ønsker derfor å bruke betegnelsen skolebasert vurdering, og ikke virksomhetsbasert vurdering. Siden den nye bestemmelsen omhandler flere krav til arbeid med kvalitetsutvikling, og ikke bare skolebasert vurdering, foreslår departementet at den nye bestemmelsen bruker begrepet kvalitetsutvikling fremfor skolebasert vurdering i overskriften.

KFF foreslår at det klargjøres at den skolebaserte vurderingen naturlig hører hjemme i den årlige rapporten om tilstanden i skolen. Departementet er enig i dette og har derfor presisert dette i merknaden til bestemmelsen. Departementet ser det ellers ikke som hensiktsmessig å foreslå større endringer i bestemmelsen nå. I NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov* har opplæringslovutvalget foreslått en ny bestemmelse om skolefaglig kompetanse og kvalitetsutvikling i forslaget. Ved oppfølgingen av utvalgets forslag, vil departementet vurdere om det skal foreslås tilsvarende endringer for friskoleloven.

## 4.6 Departementets forslag

Departementet foreslår å lovfeste at styret skal ha internkontroll for å sikre at kravene i friskoleloven og forskriftene til loven blir fulgt. Interkontrollen skal være systematisk og tilpasset skolens stør-



relse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Bestemmelsen viser hvilke aktiviteter internkontrollen skal inneholde.

Departementet foreslår videre å endre ordlyden i friskoleloven § 5-2 andre ledd bokstav i, slik at det ikke er krav om at styret skal «ha et system», men at kravet blir at styret skal sørge for at lærere, daglig leder og andre ansatte i skolen får anledning til å utvikle seg faglig og pedagogisk

slik at de kan være på høyde med utviklingen i skolen og samfunnet. Departementet foreslår også noen språklige endringer i bestemmelsen.

Departementet foreslår å samle kravene til arbeid med kvalitetsutvikling i friskoleloven § 5-2 tredje ledd og forskrift til friskoleloven § 2-1 i en ny felles lovbestemmelse.

## 5 Realkompetansevurdering som krav for inntak av voksne søkere til videregående friskoler

### 5.1 Bakgrunnen for forslaget

Departementet er opptatt av å legge bedre til rette for at flere kan ta mer utdanning og opplæring. Realkompetansevurdering er et viktig virkemiddel i kompetansepolitikken. Ordningen med realkompetansevurdering gir voksne adgang til å få formell dokumentasjon av sine kunnskaper og ferdigheter, uavhengig av på hvilken måte kompetansen er oppnådd. Realkompetansevurdering gir muligheter for godkjenning av hele fag, deler av fag eller enkelte kompetansemål. Godkjenning av deler av fag og kompetansemål gir et grunnlag for å avklare den voksnes behov for videre opplæring. I NOU 2018: 13 *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring – Finansiering av livsopphold* viser utvalget til at mange voksne mangler få fag før de ville bestått videregående opplæring. Departementet er opptatt av at de voksne ikke blir stanset av unødige hindre på veien mot en fullført videregående opplæring. Slik regelverket for friskoler er i dag, har departementet erfart at realkompetansevurdering som vilkår for inntak til en friskole, kan være et slikt hinder. Dette kan særlig gjelde for voksne som ikke har rett til videregående opplæring, og dermed heller ikke har rett til å bli realkompetansevurdert. Departementet foreslår å innføre en hjemmel for at departementet i forskrift kan fastsette unntak fra kravet om realkompetansevurdering ved inntak av voksne søkere til friskoler. Departementet understreker at forslaget bare gjelder hvilke krav som skal stilles for inntak til friskoler, og at forslaget dermed ikke endrer betydningen av realkompetansevurdering som virkemiddel i kompetansepolitikken.

På denne bakgrunn sendte departementet 22. august 2019 på høring forslag om en forskriftshjemmel i friskoleloven som gir mulighet for å gjøre unntak fra kravet om realkompetansevurdering for inntak av voksne søkere til friskoler. Høringsfristen for forslaget var 25. november 2019. Dette var samme høring som forslagene i kapittel 4 i denne proposisjonen, og høringsinstansene er opplistet i kapittel 4.1.

I tillegg viser departementet til at friskoleorganisasjonene i møter med departementet har gitt uttrykk for at de er bekymret for rekrutteringen av voksne søkere til friskoler som følge av korona-utbruddet. Friskoleorganisasjonene har bedt om at det prioriteres å få dette forslaget behandlet raskest mulig slik at det kan få virkning for inntaket høsten 2020. Forenklingen som departementet foreslår, kan forhindre at færre voksne søker om inntak til videregående opplæring ved en friskole som følge av den usikkerheten korona-utbruddet har skapt. Korona-utbruddet har medført ekstra oppgaver for fylkeskommunene. Departementets forslag innebærer at fylkeskommunen får redusert sine arbeidsoppgaver og vil dermed kunne ha særlig betydning i dagens situasjon.

### 5.2 Gjeldende rett

Det følger av friskoleloven § 3-1 at det er tre grupper som kan få inntak til friskolene. Disse gruppene er ungdommer med rett til videregående opplæring og voksne med og uten rett til videregående opplæring.

Ungdomsretten følger av opplæringsloven § 3-1. Bestemmelsen sier at ungdommer som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, har rett til tre års heltids videregående opplæring, eller lengre opplæringstid dersom det følger av læreplanen. En elev som har rett til spesialundervisning, jf. opplæringsloven kapittel 5, har rett til videregående opplæring i inntil to år ekstra når eleven trenger det for å nå opplæringsmålene.

Retten til videregående opplæring for voksne følger av opplæringsloven § 4A-3 og gjelder dem som ikke har fullført videregående opplæring tidligere, fra og med det året de fyller 25 år.

Etter friskoleloven består gruppen uten rett til videregående opplæring, av personer som enten har brukt opp ungdomsretten sin, eller som ikke har rett til videregående opplæring som voksen etter opplæringsloven § 4A-3. I aldersgruppen 19–24 år vil personer uten rett til videregående opplæring være de

som har brukt opp ungdomsretten sin. I tillegg består gruppen uten rett, av personer over 25 år som ikke har ungdomsretten eller voksenretten i behold.

Som hovedregel kan ikke voksne uten rett til videregående opplæring, få inntak på friskoler. Det gjelder imidlertid to unntak fra denne hovedregelen. For det første kan skoler som er godkjent for særskilt tilrettelagt opplæring for funksjonshemmede, ta inn voksne søkere uten rett til videregående opplæring, jf. friskoleloven § 2-1 andre ledd bokstav f. For det andre kan friskolene som er opplistet i forskriften til friskoleloven § 11-3 andre ledd, ta inn voksne søkere uten rett til videregående opplæring. Per i dag er det til sammen 38 skoler som etter disse to unntakene har anledning til å ta inn voksne uten rett til videregående opplæring.

Realkompetansen til voksne søkere med og uten rett til videregående opplæring skal vurderes før inntak til friskolene. Realkompetansen består av all formell, uformell og ikke-formell kompetanse som en person har, uavhengig av hvordan personen har skaffet seg kompetansen. Formell kompetanse er den kompetansen en person har fått gjennom dokumentert formell utdanning. Det er hjemfylket til den voksne søkeren som skal vurdere realkompetansen før inntak til en friskole. Under gitte forutsetninger kan fylkeskommunene delegerer myndigheten til å vurdere realkompetansen til friskolene.

Realkompetansevurdering er regulert i opplæringsloven § 4A-3 og i forskrift til opplæringsloven §§ 4-13 og 6-46. Etter disse bestemmelsene har voksne med rett til videregående opplæring, en lovfestet rett til å bli realkompetansevurdert. Voksne uten rett til videregående opplæring, har ikke en lovfestet rett til å bli realkompetansevurdert, og fylkeskommunene har derfor ingen plikt til å vurdere realkompetansen til denne gruppen. Utdanningsdirektoratet har fastsatt retningslinjer for realkompetansevurdering av voksne i videregående opplæring.

### 5.3 Høringsforslaget

I høringsforslaget foreslo departementet å endre friskoleloven § 3-1 slik at bestemmelsen åpner for at departementet i forskrift kan gi unntak fra kravet i § 3-1 andre ledd om realkompetansevurdering av voksne søkere ved inntak i videregående friskoler. I høringsnotatet foreslo departementet også noen strukturelle endringer i § 3-1 som ikke innebærer noen realitetsendring. Forslaget innebar blant annet at bestemmelsen i friskoleloven § 3-1 andre ledd om at skoler som gir særskilt opp-

læring til funksjonshemmede, skal reguleres i forskriften til friskoleloven. I dag følger denne bestemmelsen både av loven og av forskriften.

### 5.4 Høringsuttalelsene

Departementet har mottatt totalt 24 hørings svar på høringsnotatet som også inneholdt forslag om krav til internkontroll for friskoler, jf. kapittel 4 i denne proposisjonen. Av disse er det syv som ikke har merknader til forslaget. Det er bare *Landsorganisasjonen Norge (LO)* som ikke støtter forslaget. *LO* uttaler blant annet at ulik praksis for realkompetansevurdering mellom fylkeskommunene er en felles utfordring det må jobbes videre med. De øvrige instansene er positive, men enkelte har likevel noen merknader til departementets forslag. Tre av høringsinstansene, *Kristne Friskolers Forbund (KFF)*, *Norske Fag- og Friskolers Landsforbund (NFFL)* og *Nordborg skoler AS*, mener at hovedregelen om realkompetansevurdering som inntakskrav for voksne søkere til friskoler, bør tas ut av loven. Tre høringsinstanser, blant annet *KFF*, mener bestemmelsen om at skoler som gir særskilt tilrettelagt opplæring for funksjonshemmede kan ta inn søkere uten rett til videregående opplæring, bør beholdes i loven. Disse høringsinstansene mener denne bestemmelsen er så viktig for grunnlaget til disse skolene at den må være forankret i loven og ikke i forskriften.

### 5.5 Departementets vurderinger

Departementet viser til bakgrunnen og begrunnelsen for forslaget om lovendring slik det er gjort rede for i kapittel 5.1 om høringsforslaget. Departementet har merket seg innspillene fra enkelte av høringsinstansene om at det ikke bør være en hovedregel i loven som stiller krav om realkompetansevurdering for inntak av voksne søkere til friskoler. Departementet legger til grunn at for de fleste voksne vil en realkompetansevurdering være verdifull og ha stor betydning for videre opplæring og utdanning. Betydningen av realkompetansevurdering som virkemiddel i kompetansepolitikken står fast og berøres ikke av departementets forslag. Etter departementets syn bør hovedregelen fortsatt være at voksne søkere blir realkompetansevurdert før inntak til friskoler. Departementet understreker at forslaget ikke endrer retten til å bli realkompetansevurdert, jf. opplæringsloven § 4A-3 femte ledd.

Departementet foreslår at departementet i forskrift skal kunne fastsette unntak fra kravet om realkompetansevurdering ved inntak av voksne søkere til friskoler. Dette gjør at departementet i forskrift kan forenkle kravene til inntak av voksne søkere til friskoler. Erfaringer har vist at for enkelte grupper søkere til friskoler, er kravet om realkompetansevurdering et unødig og kompliserende hinder. Det gjelder særlig for voksne søkere uten rett til videregående opplæring, fordi de heller ikke har rett til å bli realkompetansevurdert. Disse voksne må som hovedregel betale fylkeskommunen for å bli realkompetansevurdert. For voksne i aldersgruppen 19–24 år vil kompetansen i mange tilfeller bestå av fag som er bestått gjennom en standpunktvurdering eller eksamen fra tidligere videregående opplæring. Det vil dermed være lite å realkompetansevurdere utover den formelle kompetansen. Tilsvarende vil også gjelde for innvandrere over 25 år med kort botid i Norge. *Bybroen videregående skole* viser til at disse voksne får et brev fra NOKUT eller samordna opptak som viser hvilke fag de trenger for å komme videre i det norske utdanningssystemet. Dette viser at det i noen tilfeller kan være mer hensiktsmessig med en kartlegging av søkerens formalkompetanse.

I forslaget til forskrift vil det blant annet bli foreslått bestemmelser om i hvilke tilfeller det ikke skal stilles krav om realkompetansevurdering ved inntak, og hva som skal erstatte kravet om realkompetansevurdering. Det vil bli foreslått unntak fra kravet om realkompetansevurdering for søkere i aldersgruppen 19–24 år og for innvandrere med kort botid i Norge. En vurdering av søkerens formalkompetanse (fullført og eventuelt avbrutt videregående opplæring i Norge eller i utlandet) vil være aktuelt som grunnlag for inntak som erstatning for kravet om realkompetanse.

Friskoleorganisasjonene er bekymret for rekrutteringen av voksne søkere til friskoler som følge av korona-utbruddet. Den forenklingen departementet her foreslår kan forhindre at færre voksne søker om inntak til videregående opplæring ved en friskole som følge av den usikkerheten korona-utbruddet har skapt. Korona-utbrud-

det har medført ekstra oppgaver for fylkeskommunene. Forslaget innebærer at fylkeskommunen får en viss reduksjon i sine arbeidsoppgaver, noe som kan ha særlig betydning i dagens situasjon. Departementet tar derfor sikte på å sende forslag til forskriftsendringer på høring snarest, med forbehold om at Stortinget vedtar lovendringen. Med en kort høringsfrist kan regelendringene få virkning for inntaket til skoleåret 2020/2021.

Departementet understreker at forslaget ikke endrer prioriteringsrekkefølgen av søkere til friskoler, jf. friskoleloven § 3-1. Søkere med ungdomsrett har prioritet foran voksne søkere med og uten rett til videregående opplæring. Forslaget innebærer ingen økt mulighet for friskolene til å ta inn voksne søkere. Dette er særlig begrenset av at skolene er godkjent for et maksimalt antall elever, og dersom dette elevtallet skal økes, må skolen søke om driftsendring.

Departementet vil i oppfølgingen av NOU 2019:23 *Ny opplæringslov* også gjennomgå friskoleloven. En helhetlig vurdering av reglene om videregående opplæring for voksne, herunder inntak av voksne søkere til friskoler, vil være en del av dette arbeidet.

Departementet har merket seg innspillet i høringsrunden knyttet til bestemmelsen i friskoleloven § 3-1 om skoler som gir særskilt tilrettelagt opplæring for funksjonshemmede. Departementet viser til at høringsforslaget ikke innebærer noen endringer i realiteten og presiserer at departementet legger til grunn at disse skolene fortsatt skal ha mulighet til å ta inn voksne uten rett. For å unngå usikkerhet om dette, foreslår departementet at bestemmelsen beholdes i friskoleloven.

## 5.6 Departementets forslag

---

Departementet foreslår en hjemmel for departementet til i forskrift å kunne fastsette unntak fra kravet om realkompetansevurdering ved inntak av voksne søkere til friskoler. Forslaget legger til rette for at departementet i forskrift kan forenkle kravene til inntak av voksne søkere til friskoler.

## 6 Internkontroll for barnehager

### 6.1 Bakgrunnen for forslaget

Departementet har vurdert om det bør lovfestes krav om at barnehagen skal ha internkontroll for å sikre at kravene i barnehageloven og forskriftene til loven blir oppfylt.

I NOU 2012: 1 *Til barnas beste – ny lovgivning for barnehagene* vurderte utvalget at det burde innføres et krav om at barnehageeier etablerer et forsvarlig system i den enkelte barnehage. En slik plikt ville etter utvalgets syn bidra til å sikre at lovkrav oppfylles og i tillegg effektivisere, målrette og systematisere tilsynet. I NOU-en skriver utvalget om effekter av krav om egenkontroll og tilsyn med denne.

Barnehageeiere er allerede pålagt å påse at det er etablert et internkontrollsystem etter forskriften om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. og etter annen helse-, miljø- og sikkerhetslovgivning. Internkontrollkravet etter forskriften om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. omfatter i dag barnehagens plikt til å fremme gode psykososiale forhold etter samme forskrift. Barnehagene er derfor kjent med denne typen krav.

Formålet med en internkontrollplikt i barnehageloven er å pålegge den som driver barnehagen å legge til rette for og følge opp at barnehagen oppfyller kravene i regelverket. Mange av handlingspliktene vil i praksis ligge på de som jobber i barnehagen, slik som for eksempel den foreslåtte plikten til å følge med på om barna har et trygt og godt barnehagemiljø og melde fra til styrer ved mistanke om, eller kjennskap til, at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø (se kapittel 7). I tillegg til å ha det rettslige ansvaret for pliktene i barnehageloven, mener departementet at barnehageeier bør gjennomføre aktiviteter for å sikre at barnehagen får en praksis som er i tråd med kravene i loven og forskriftene.

Ved å innføre en plikt til å ha internkontroll vil kommunen som tilsynsmyndighet kunne undersøke og vurdere om barnehagen arbeider systematisk med å sikre at den overholder pliktene den har etter barnehageloven og forskriftene. For barnehagen som får tilsyn, vil tilsyn med internkon-

trollen kunne gi større læringsgevinst enn tilsyn med bare enkelttilfeller eller en praksis på tilsynstidspunktet. Tilsyn med internkontroll er vanlig innenfor andre deler av barnehagens virksomhet, for eksempel ved tilsyn etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. og tilsyn fra arbeidstilsynet.

Et høringsnotat med forslag til endringer i barnehageloven ble sendt på høring 12. august 2019. Forslagene gjelder innføring av lovregler om psykososialt barnehagemiljø og internkontroll m.m. Høringsfristen var 13. november 2019. Departementet mottok 191 hørings svar innen fristen.

Høringsforslaget ble sendt disse høringsinstansene:

Departementene

Arbeidstilsynet

Barneombudet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Brønnøysundregistrene

Datatilsynet

Folkehelseinstituttet

Forbrukertilsynet

Forbrukerrådet

Foreldreutvalget for barnehager

Foreldreutvalget for grunnskolen

Fylkesmennene

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Helsedirektoratet

Helsetilsynet

Husbanken

Kompetanse Norge

Kriminalomsorgsdirektoratet

Likestillings- og diskrimineringsombudet

Miljødirektoratet

Mattilsynet

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen

Norges forskningsråd

Konkurransetilsynet

Regelrådet

Riksrevisjonen

Sametinget

Sentralledelsen for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

Språkrådet

Statens arbeidsmiljøinstitutt	Stiftelsen barnas rettigheter
Statens institutt for forbruksforskning	Norges døveforbund
Statistisk sentralbyrå	Norges handikapforbund
Statped	Norges idrettsforbund
Sysselmannen på Svalbard	Norges kvinne- og familieforbund
Utdanningsdirektoratet	Norsk forbund for utviklingshemmede
Utlendingsdirektoratet	Norsk foreldrelag for funksjonshemmede
Universiteter	Norsk innvandrersforum
Høgskoler	Tvillingforeldreforeningen
Universitets- og høgskolerådet	Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
Norsk senter for barneforskning	Unge funksjonshemmede
Norsk senter for menneskerettigheter	Dysleksi Norge
Senter for samisk i opplæringa	Norske kveners forbund
Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring	Norske samers riksforbund
Nasjonalt senter for fremmedspråk i opplæringen	Taterne/Romanifolkets
Nasjonalt senter for kunst og kultur i opplæringen	menneskerettighetsforening
Nasjonalt senter for leseopplæring og leseforskning	Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner
Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning	REFORM ressurscenter for menn
Nasjonalt senter for mat, helse og fysisk aktivitet	KS
Nasjonalt senter for matematikk i opplæringen	Atferdssenteret
Nasjonalt senter for naturfag i opplæringa	Fafo
Nasjonalt senter for nynorsk i opplæringa	Humanetisk forbund
Fylkeskommunene	Innvandrerens landsorganisasjon
Kommunene	Institutt for samfunnsforskning
Longyearbyen lokalstyre	Kirkelig pedagogisk senter
Private barnehager	Kliniske ernæringsfysiologers forening
Private barnehagers landsforbund	Kristent pedagogisk forum
Private barnehager i Asker	Kvinnefronten
Trygge barnehager	Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
Læringsverkstedet	Likestillingssenteret
Steinerbarnehageforbundet i Norge	Multikulturelt Initiativ- og Ressursnettverk
Norges Montessoriforbund	Norges bygdekvinnelag
Kanvas	Røde Kors
Espira	UNICEF Norge
Akademikerne	Velferdsforskningsinstituttet – NOVA
Arbeidsgiverforeningen Spekter	Verdensorganisasjonen for små barns oppvekst og danning
Landsorganisasjonen i Norge	Disse høringsinstansene har kommentert forslaget fra departementet:
Kirkens arbeidsgiverorganisasjon	Justis- og beredskapsdepartementet
Fagforbundet	Barneombudet
Fellesorganisasjonen	Brønnøysundregistrene
Unio	Datatilsynet
Utdanningsforbundet	Føkehelseinstituttet
Delta	Forbrukertilsynet
Virke	Helsedirektoratet
YS	Sametinget
Lederne	Statped
Skolelederforbundet	Universitetet i Agder
Norsk studentorganisasjon	
Handikappede barns foreldreforening	

Universitetet i Sørøst-Norge, Senter for Barnehageforskning, Utdanning og Innovasjon	Namsos kommune
Statens arbeidsmiljøinstitutt	Nannestad kommune
Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning	Narvik kommune
Høgskulen på Vestlandet	Nes kommune
Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning	Nesna kommune
Nasjonalt senter for mat, helse og fysisk aktivitetet, Høgskulen på Vestlandet	Nesodden kommune
Regionsenter for barn og unges psykiske helse, Helseregion Øst og Sør	Nord-Fron kommune
	Nordreisa kommune
	Oslo kommune
	Porsgrunn kommune
	Randaberg kommune
	Ringerike kommune
	Rælingen kommune
Fylkesmannen i Agder	Sandnes kommune
Fylkesmannen i Innlandet	Sarpsborg kommune
Fylkesmannen i Oslo og Viken	Sel kommune
Fylkesmannen i Rogaland	Skavøypoll kommune
Fylkesmannen i Troms og Finnmark	Ski og Oppegård kommuner
Fylkesmannen i Vestland	Skien kommune
	Skiptvet kommune
	Sveio kommune
Alta kommune	Time kommune
Arendal kommune	Tolga kommune
Asker kommune	Tromsø kommune
Bergen kommune	Trondheim kommune
Birkenes kommune	Tynset kommune
Bodø kommune	Tønsberg kommune
Bømlo kommune	Ullensaker kommune
Bydel Stovner	Vefsn kommune
Farsund kommune	Vennesla kommune
Fredrikstad kommune	Ål kommune
Froland kommune	Ålesund kommune
Fræna og Eide kommune	Ørsta kommune
Færder kommune	Øvre Eiker kommune
Gjerdrum kommune	
Gjøvik kommune	Levkårsutval i Flora kommune
Gol kommune	Samarbeidsforum for oppvekst i Ringebu, Sør-Fron og Nord-Fron kommuner
Hemsedal kommune	Helse- og miljøtilsyn Salten IKS
Hol kommune Kultur- og oppvekstetaten	Miljørettet helsevern i Vestfold
Holmestrand og Sande kommune	Fosen regionråd
Holtalen kommune	
Horten kommunestyre	Styrergruppa i Klepp kommune
Hå kommune	Nettverk i Sola kommunes kommunale barnehager
Iveland kommune	Foreningen for private barnehager i Asker (PIA)
Klepp kommune	FUS AS/Trygge barnehager AS
Kongsberg kommune	Gnist barnehager
Kragerø kommune	Læringsverkstedet
Kristiansand kommune	Melløsparken barnehage SA
Kvitsøy kommune	NLM-barnehagene AS
Lillesand kommune	Stiftelsen Kanvas
Lillestrøm kommune	Norlandia Barnehagene AS
Lærdal kommune	Trondhjems Asylselskap
Lørenskog kommune	
Modum kommune	
Molde kommune	
Moss kommune	

Private og kommunale barnehager i Øksnes kommune  
 Barnehagene i sentrum øst, Porsgrunn kommune  
 Akasia Barnehage AS  
 Bråtenstua barnehage  
 Espira Gruppen AS  
 Plassebakken Barnehage AS  
 Smedhusåsen barnehage SA  
 Solsikka barnehage  
 Steinerbarnehagen i Moss  
 Klokkeråsen barnehage, Tønsberg kommune  
 Bjerkehagen Friluftsbarnhage  
 Eik vestre barnehage  
 Natveitåsen barnehage  
 Solkroken barnehage  
 Kolsås barnehage ved Lindås kommune  
 Samarbeidsutvalget i Tolvsrød barnehage  
 SU i Skjeggestadåsen barnehage  
 SU-barnehage Tønsberg kommune  
 SU i Ilebrekke barnehage  
 Samarbeidsutvalget Vestringsbygda Barnehage  
 Samarbeidsutvalget ved Leksdal barnehage  
 Samarbeidsutvalget i Juvikstølen barnehage  
 Ringshaug barnehage samarbeidsutvalget  
 Organisasjonen for private barnehager i Larvik  
 Private Barnehagers Landsforbund  
 Steinerbarnehageforbundet i Norge  
 Samvirkebarnehagene SA  
 IKO – Kirkelig pedagogisk senter

Elev-, lærling,- og mobbeombud  
 Samskipnadsrådet  
 KS  
 Dysleksi Norge  
 Redd Barna  
 ADHD Borge  
 FRI – Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold  
 Forandringsfabrikken  
 Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon  
 Hørselshemmedes Landsforbund  
 Nettverk for miljørettet folkehelsearbeid  
 Norsk Forbund for Utviklingshemmede  
 OMEP Norge  
 Organisasjonen Voksne for Barn  
 Ressurssenter for menn  
 UNICEF Norge

Arbeidsgiverforeningen Spekter  
 KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter  
 Fagforbundet  
 Fagforbundet 283 Sunnfjord  
 Lederne  
 Norsk psykologforening

Skolelederforbundet  
 Utdanningsforbundet  
 Utdanningsforbundet Bergen  
 Utdanningsforbundet Melhus  
 Utdanningsforbundet Moss  
 Utdanningsforbundet Trondheim  
 Utdanningsforbundet Ålesund  
 Utdanningsforbundet i Nedre Auren  
 Gårdsbarnehage  
 Utdanningsforbundet Stjørdal  
 UDF klubblag i barnehager Eide kommune

Barnehageopprøret  
 Majken Hovdenak  
 Berit Bae  
 Sabine Scheidt  
 To anonyme personer

Disse høringsinstansene har ikke kommentarer til noen av forslagene:

Forsvarsdepartementet  
 Helse- og omsorgsdepartementet  
 Samferdselsdepartementet  
 Utenriksdepartementet

Kompetanse Norge  
 Statens arbeidsmiljøinstitutt  
 Statistisk Sentralbyrå  
 OsloMet Fakultet for lærerutdanning og internasjonale studier,

Engerdal kommune  
 Hadsel kommune  
 Tinn kommune

Barnehagene i sentrum øst  
 Snåsa Montessoribarnhage  
 Trudvanglia barnehage

## 6.2 Gjeldende rett

Kommunen er lokal barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 8 første ledd. Den nye kommuneloven (av 22. juni 2018 nr. 83) inneholder en internkontrollbestemmelse som gjelder for hele kommunens og fylkeskommunens virksomhet. Kommunedirektøren har ansvar for å ha internkontroll med hele den administrative virksomheten i kommunen. Oppgavene kommunen har som barnehagemyndighet vil derfor være omfattet av internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1.

Når kommunen driver barnehager, vil denne virksomheten være omfattet av internkontrollkra-



vet i kommuneloven. Barnehageloven og forskriftene til loven inneholder ikke krav om internkontroll eller tilsvarende systematisk arbeid for barnehageeier. Det følger av barnehageloven at barnehageeieren skal drive barnehagen i samsvar med gjeldende lover og forskrifter, jf. barnehageloven § 7 første ledd. Barnehageeieren har dermed ansvaret for at barnehagen oppfyller kravene i regelverket. Selv om barnehageeierne er rettslig ansvarlig hvis barnehagen ikke oppfyller kravene i regelverket, er det bare kommunale barnehageeiere som igjennom kommunelovens krav om internkontroll, vil være pålagt å gjennomføre bestemte aktiviteter som er definert på forhånd, for å sikre at barnehagen oppfyller disse kravene.

### 6.3 Høringsforslaget

Høringsforslaget innebærer at alle barnehageeiere skal ha internkontroll med barnehagens virksomhet for å sikre at barnehagen oppfyller kravene i barnehageloven med forskrifter. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses barnehagens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Den foreslåtte bestemmelsen om internkontroll inneholder krav om aktiviteter tilsvarende innholdet i internkontrollkravet som vil gjelde etter kommuneloven. Ved internkontroll skal barnehageeieren utarbeide en beskrivelse av barnehagens hovedoppgaver, mål og organisering, ha nødvendige rutiner og prosedyrer, avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik, dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig, og evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

### 6.4 Høringsuttalelsene

92 høringsinstanser har gitt merknad til forslaget om at barnehageeier skal ha internkontroll med barnehagens virksomhet. 79 av disse høringsinstansene støtter forslaget, mens 3 støtter det ikke. 10 av høringsinstansene har ikke tatt stilling til forslaget, men gitt kommentarer.

Blant de som støtter forslaget er *Senter for Barnehageforskning*, *Universitetet i Sørøst-Norge*, 6 fylkesmenn, 46 kommuner og 12 barnehager eller barnehagekjeder. Sistnevnte omfatter blant andre *Stiftelsen Kanvas*, *Norlandia Barnehagene AS*, *Akasia Barnehage AS* og *Læringsverkstedet*. I tillegg får forslaget støtte fra blant andre *Barneom-*

*budet*, *Elev-, lærling- og mobbeombudene*, *Utdanningsforbundet*, *Steinerbarnehageforbundet*, *Skolelederforbundet*, *Voksne for barn*, *NEMFO (nettverk for miljørettet folkehelsearbeid)*, *Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning*, *Norsk forbund for utviklingshemmede* og *Trondhjems Asylselskap*.

Flere kommuner viser til at barnehagene allerede har erfaring med internkontroll med barnehagens virksomhet fordi dette er et krav etter forskrift om miljørettet helsevern, som i dag inneholder en regel om psykososialt miljø.

*Holmestrand kommune*, *Samvirkebarnehagene* og *Utdanningsforbundet Bergen* støtter ikke forslaget. *Holmestrand kommune* viser til at årsplanen til barnehagene beskriver barnehagens hovedoppgaver, mål og organisering. Vurdering, refleksjon og evaluering sikrer etter kommunens syn at barnehagene etterlever årsplanen, og kravene til barnehagens innhold. Kommunen viser til at barnehagene har rutiner og prosedyrer knyttet til barnehageloven som ikke er omfattet av årsplanen. Barnehagene risikokartlegger ifølge kommunen ulike områder både i henhold til forskrift om miljørettet helsevern og barnehageloven med forskrifter. *Holmestrand kommune* mener at dette dokumenteres og gjøres systematisk gjennom årshjul. *Samvirkebarnehagene* tror ikke en internkontrollplikt kan hjelpe barnehagen med å skape et godt barnehagemiljø. *Utdanningsforbundet Bergen* viser til at forslaget omhandler dokumentasjonskrav på områder som barnehagen allerede er pålagt å kvalitetssikre. Forbundet mener at styrerollen allerede er overbelastet.

10 høringsinstanser kommenterer forslaget, uten å ta uttrykkelig stilling til det. *Sametinget* foreslår at det innføres et eget kapittel om samisk språk og kultur i internkontrollsystemet og et eget kapittel om lover og konvensjoner som viser til samiske barns rettigheter i blant annet barnehageloven, rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (2017) og barnekonvensjonen artikkel 2, 3, 29 og 30. *Sametinget* viser til at formålet med en internkontrollplikt i barnehageloven er å pålegge den som driver barnehagen, å legge til rette for at barnehagen følger opp kravene i regelverket. Dette vil ifølge *Sametinget* være med på å legge til rette et godt psykososialt barnehagemiljø for samiske barn.

*Dronning Mauds Minne Høgskole* er usikre på om det er behov for et slikt krav. *Iveland kommune* og *Arbeidsgiverforeningen Spekter* uttrykker bekymring for økt administrativ belastning for den enkelte barnehage. *Lederne*, *Verdensorganisasjonen for små barns oppvekst og dannelse (OMEP)* *Norge* og *Samarbeidsutvalget-barnehage Tønsberg*

*kommune* påpeker at et internkontrollkrav kan føre til ytterligere krav til dokumentasjon. *Espira Gruppen AS* savner en drøfting om hvorfor departementet har endt på et krav til internkontroll, og ikke krav til et forsvarlig system.

KS er positive til forslaget og viser til at god internkontroll i barnehagene vil bidra til dokumentasjon på regelverksetterlevelse og kvalitet i barnehagen. Videre kan det ifølge KS bidra til å forenkle og forbedre kommunens tilsyn med og veiledning av barnehagene. KS mener at den foreslåtte internkontrollbestemmelsen bare bør gjelde for de private barnehagene fordi kommunen har internkontrollplikt etter kommuneloven § 25-1. *Namsos kommune* peker også på at forslaget innebærer en dobbeltregulering når det gjelder kommunene.

99 høringsinstanser har ikke gitt tilbakemelding på forslaget om internkontroll. Dette er blant andre *Helse- og omsorgsdepartementet, Justisdepartementet, Statped, Folkehelseinstituttet, Redd Barna, Private Barnehagers Landsforbund (PBL), Forandringsfabrikken, Reform – Ressurssenter for menn, FRI – Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold, UNICEF og ADHD Norge.*

Det er 81 høringsinstanser som har gitt merknad til forslaget om innhold i internkontrollen. 68 av disse høringsinstansene støtter forslaget, mens 3 støtter det ikke. 10 av høringsinstansene har ikke tatt stilling til forslaget, men gitt kommentarer.

Blant de som støtter forslaget, er det blant andre 6 fylkesmenn, 46 kommuner og 5 barnehager eller barnehagekjeder. Videre får forslaget støtte av blant andre *Barneombudet, Elev-, lærling- og mobbeombudet, Steinerbarnehageforbundet, Skolelederforbundet, Voksne for barn, NEMFO (nettverk for miljørettet folkehelsearbeid), Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning og Norsk forbund for utviklingshemmede.*

10 høringsinstanser kommenterer forslaget, uten å ta uttrykkelig stilling til det. *Utdanningsforbundet* mener det er positivt at departementet påpeker at barnehagen må vurdere formen på og omfanget av hvilken dokumentasjon som er nødvendig. Forbundet viser til at i små barnehager kan det være en utfordring å i det hele tatt klare å gjennomføre internkontroll. Barnehageloven og rammeplanen skal følges uavhengig av barnehagens størrelse, det samme gjelder innhold og oppgaver som ligger i kravet om internkontroll. Forbundet mener det er en fare for at kommuner eller private barnehageeiere velger samme internkontrollsystem for alle sine enheter, med tilhørende

krav til omfang og innhold, uavhengig av størrelsen på barnehagen.

Utdanningsforbundet viser videre til at styrerne i barnehagene i en årrekke har fått en rekke nye krav og oppgaver uten at ledelsesressursen har økt. Små barnehager har mindre ressurser enn større barnehager, samtidig som kravene er de samme. De mener derfor at små barnehager kan få særlige utfordringer med å håndheve de nye kravene som foreslås. Tiltaket krever ifølge forbundet økte administrasjonsressurser til styrer/leder i barnehagen. Det vises i den forbindelse til beskrivelsen av styrers arbeidsforhold i rapporten om barnehagelærerrollen. Styrerressursen har ikke blitt styrket i samsvar med utvidet ansvar og oppgaver. Utdanningsforbundet mener at krav om styrer i hver barnehage nå må lovfestes. Enkelte andre høringsinstanser peker også på at kravene til internkontroll kan føre til merarbeid for styrer.

Noen høringsinstanser påpeker at kravene til innhold i internkontrollen må ses opp mot kravene i forskrift om miljørettet helsevern. *Senter for barnehageforskning* ved Universitetet i Stavanger ønsker å tilføye i ordlyden at barnehageeier må sørge for at det til enhver tid er nok kvalifisert bemanning til å følge opp internkontrollen. *Rælingen kommune* mener ordlyden er utydelig, for eksempel når det gjelder dokumentasjon. *Gnist barnehager* ønsker en endring i ordlyden slik at den blir lik forslaget i NOU 2012: 1 *Til barnas beste* i stedet for at den er lik bestemmelsen i kommuneloven.

*Espira* er usikre på om et internkontrollsystem alene er egnet til å følge opp prosesskvalitet i barnehagene og mener det er behov for å lovfeste et system som ansvarliggjør eier for å følge opp kvalitet i barnehagens innhold. *Stiftelsen Kanvas* mener at en slik internkontroll også bør ta for seg det pedagogiske innholdet og vurdering av hverdagskvaliteten basert på objektive kvalitetskriterier.

99 høringsinstanser har ikke gitt tilbakemelding på forslaget om krav til innhold i internkontrollen, deriblant *PBL* og *KS*.

## 6.5 Departementets vurderinger

Departementet ønsker å innføre et krav om at barnehageeier skal ha internkontroll med barnehagens virksomhet for å sikre at barnehagen oppfyller kravene i barnehageloven med forskrifter. Departementet mener at det foreslåtte internkontrollkravet i barnehageloven bør være felles for

private aktører og kommuner som driver barnehager. Dette vil være en særregel om internkontroll for barnehageeiere. Når det gjelder kommunen som barnehagemyndighet, er det internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1 som gjelder.

Departementet mener at bestemmelsen om internkontroll i barnehageloven bør være tilsvarende internkontrollkravet etter kommuneloven og inneholde krav om aktiviteter tilsvarende som vil gjelde etter kommuneloven. Dette ivaretar hensynet til at internkontrollen skal være tilpasset barnehagens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Videre inneholder internkontrollbestemmelsen etter kommuneloven de mest sentrale elementene i en internkontroll. I høringsnotatet om ny forskrift om miljø og helse i barnehager og skoler er det foreslått å endre forskriftens bestemmelse slik at den innholdsmessig tilsvarende internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1. Det er dette internkontrollkravet som vil gjelde for kommunen som barnehagemyndighet og for andre kommunale tjenesteområder. En annen fordel med å innføre et internkontrollkrav i tråd med det som følger av kommuneloven, er at innholdet i internkontrollkravet vil være kjent for kommunen og fylkesmannen som tilsynsmyndighet. Departementet viser til forarbeidene til denne bestemmelsen i Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) og NOU 2016: 4 *Ny kommunelov*.

Barnehageeier skal tilpasse internkontrollen til egen barnehagevirksomhet. En internkontroll som er systematisk og basert på risikovurderinger og lokale tilpasninger, vil være mer effektiv og målrettet uten at den blir mer omfangsrik og ressurskrevende enn nødvendig totalt sett. Disse tilpasningene gjelder ikke bare for vurderingen av hvor omfattende internkontrollen må være samlet sett, men også ved vurdering av de ulike elementene isolert sett. De enkelte elementene i internkontrollen trenger ikke være mer omfattende enn det som er nødvendig ut fra risikoforhold og andre konkrete forhold på de enkelte regelverksområdene.

Bestemmelsen stiller ikke krav til en bestemt systematikk eller dokumentasjonsmåte. Målet er at brudd på regelverket forebygges, avdekkes og følges opp på en hensiktsmessig måte. Departementet legger til grunn at barnehagene allerede i dag gjennomfører mange av de elementene som vil inngå i en internkontroll, for eksempel gjennom vedtekter, stillingsbeskrivelser, faste møtepunkter hvor oppgaver planlegges og følges opp,

og ved rutiner for hvordan de som jobber i barnehagen, skal ivareta lovpålagte oppgaver.

Internkontrollkravet innebærer at det skal utarbeides en beskrivelse av barnehagens hovedoppgaver, mål og organisering. En slik beskrivelse kan barnehagen lage på ulike måter. Det kan for eksempel gjøres som en oversikt over lederstrukturer, rapporterings- og styringslinjer, delegeringer, funksjonsbeskrivelser av ansvar og oppgaver for personell innen et bestemt arbeidsområde og så videre. Barnehagen kan her også henvisse til delegeringsreglement og andre relevante dokumenter som for eksempel forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.

Videre innebærer kravet at barnehagen skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer. Hva som er nødvendig å etablere av rutiner og prosedyrer, vil måtte bero på en konkret vurdering av blant annet risiko for avvik. Det følger indirekte av kravet om å ha rutiner og prosedyrer at disse må gjelde for barnehagen, gjøres kjent og være tilgjengelige. I hvilken grad rutinene og prosedyrene skal dokumenteres skriftlig, vil følge av dokumentasjonskravet.

Internkontrollen skal sikre at barnehagen avdekker avvik og risiko for avvik, og at barnehagen følger opp avvik og risiko for avvik som er avdekket. Barnehagen må vurdere faren for manglende etterlevelse av lover og forskrifter, og sette inn relevante forebyggende og risikoreduserende tiltak for å hindre og forebygge regelbrudd. Dette må barnehagen gjøre både i et kortsiktig og et langsiktig perspektiv.

Barnehagen skal dokumentere internkontrollen i den formen og i det omfanget som er nødvendig. Hva som er nødvendig, må barnehagen vurdere ut fra målet med internkontrollen om å sikre regeletterlevelse og barnehagens risikoforhold, størrelse, egenart og aktiviteter. Dette vil normalt tilsi at de viktigste delene av internkontrollen må dokumenteres. En høy risiko for avvik innenfor et område vil for eksempel tilsi at barnehagen skriftlig dokumenterer rutiner og andre prosedyrer. Dokumentasjonskravet gjelder blant annet rutiner og prosedyrer for planlegging og gjennomføring av aktiviteter. Selv om det er nødvendig for barnehagen å ha rutiner for hvordan den skal utføre de lovpålagte oppgavene, kan kravet til å ha en rutine være oppfylt selv om rutinen ikke er nedfelt i en skriftlig prosedyre. Departementet mener det ikke er hensiktsmessig å lovregulere nærmere hva som skal dokumenteres av aktiviteter fordi dette må vurderes ut fra målet med internkontrollen om regeletterlevelse og barnehagens risikoforhold, størrelse, egenart og aktiviteter. Departe-

mentet viser til forarbeidene til denne bestemmelsen i Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) og NOU 2016: 4 *Ny kommunelov*. Et eventuelt behov for nærmere veiledning bør bli ivaretatt i veiledere, rundskriv eller lignende.

Barnehagen skal evaluere hvordan den jobber med internkontrollen og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

Det er ikke meningen at barnehageeier selv skal utføre alle disse aktivitetene. Som på de fleste andre områder kan barnehageeier delegere oppgaver, og det er naturlig at styrer i barnehagen får oppgaver knyttet til internkontroll. Ved delegering vil styreren og andre ansatte i barnehagen kunne få ansvaret for å utføre oppgaven, men barnehageeieren vil fortsatt ha det overordnede ansvaret for at barnehagen har en internkontroll som er i tråd med kravene.

Departementet foreslår ikke å lovfeste at det skal være et eget kapittel i internkontrollsystemet om samisk språk og kultur og et eget kapittel om lover og konvensjoner som viser til samiske barns rettigheter. Departementet understreker likevel at barnehageloven og forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver inneholder plikter som skal ivareta samiske barns rettigheter etter Grunnloven § 108, barnekonvensjonen artikkel 30 og ILO-konvensjon nr. 169. Av rammeplanen punkt 1 om barnehagens verdigrunnlag fremgår det uttrykkelig at Norge har, med bakgrunn i urfolks særlige rettigheter, en særlig forpliktelse til å ivareta samiske barns og foreldres interesser. Det fremgår at samiske barn i barnehage skal få støtte til å bevare og utvikle sitt språk, sin kunnskap og sin kultur uavhengig av hvor i landet de bor. Den foreslåtte internkontrollbestemmelsen endrer ikke kravene som følger av barnehageloven og rammeplanen, men den vil pålegge barnehageeieren å ha internkontroll for å sikre at barnehagen oppfyller disse kravene. Bestemmelsen stiller krav til hvilke aktiviteter barnehagen skal gjennomføre for å legge til rette for, og følge opp, at barnehagen oppfyller de andre kravene i regel-

verket. Internkontrollen skal blant annet sikre at barnehagen oppfyller de samiske barns rettigheter. Departementet foreslår ingen endringer i bestemmelsene som gjelder samiske barns rettigheter.

Forslaget om at barnehageeier skal ha internkontroll, skal sikre at barnehagen etterlever kravene i regelverket. Innspillene om at det også bør lovfestes at barnehageeier skal ha et system for å følge opp kvaliteten i barnehagens innhold utover de lovpålagte kravene, er langt mer vidtrekkende enn forslaget i høringsnotatet. Departementet er enig i at det er sentralt for barnehagene å arbeide med å utvikle kvaliteten i barnehagen, men foreslår ikke å innføre egne lovkrav om dette.

At barnehageeier må sørge for at det til enhver tid er nok kvalifisert bemanning til å følge opp kravene i regelverket, gjelder generelt. Departementet ser ikke grunn til å foreslå å lovfeste dette spesielt når det gjelder internkontrollbestemmelsen. Departementet ønsker å fastsette i forskrift når det kan gjøres unntak fra kravet om at hver barnehage skal ha en styrer. Departementet vil be Utdanningsdirektoratet om å utrede spørsmålet nærmere og sende forslag til nye forskriftsbestemmelser på høring. I forbindelse med behandlingen av Prop. 67 L (2017–2018) ba Stortinget regjeringen om å «gjennomgå regelverket for krav til stedlig leder i barnehager, og tilse at unntaksbestemmelsen er slik at den ikke benyttes til å redusere kostnader i barnehagesektoren», jf. vedtak nr. 801, jf. Innst. 319 L (2017–2018).

## 6.6 Departementets forslag

Departementet foreslår å lovfeste at barnehageeier skal ha internkontroll for å sikre at kravene i barnehageloven og forskriftene til loven blir fulgt. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses barnehagens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Bestemmelsen viser hvilke aktiviteter internkontrollen skal inneholde.

## 7 Psykososialt barnehagemiljø

### 7.1 Bakgrunnen for forslaget

NOU 2015: 2 *Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø* (Djupedalutvalget) dokumenterte at mobbing forekommer blant barn i barnehagen, og at arbeid for et godt psykososialt barnehagemiljø er helt avgjørende for å forebygge mobbing. Utvalget fremhevet at barnehagen er en viktig arena der barn tilegner seg sosial kompetanse, og understreket betydningen av at arbeid med det psykososiale miljøet i barnehagen og i grunnopplæringen ses i sammenheng.

I Folkehelsemeldingen, Meld. St. 19 (2014–2015), varslet regjeringen en gjennomgang og oppdatering av regelverket for fysisk og psykososialt miljø i barnehager og skoler. I Prop. 1 S (2015–2016) påpekte regjeringen at barnehagene skal være inkludert i regjeringens arbeid mot mobbing.

I behandlingen av Meld. St. 19 (2015–2016) *Tid for lek og læring – bedre innhold i barnehagen* fattet Stortinget enstemmig følgende anmodningsvedtak:

*«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om egen lovhjemmel om et trygt omsorgs- og læringsmiljø, jf. opplæringsloven § 9a.»*

I innstillingen fra familie- og kulturkomiteen er vedtaket begrunnet i «behov for ytterligere lovstøtte for barnehagens relasjons- og antimobbearbeid», se Innst. 348 S (2015–2016). Under debatten i Stortinget ble vedtaket omtalt i forbindelse med mobbing og betydningen av at alle barnehagebarn føler trygghet i hverdagen sin som grunnlag for mestring, utvikling og læring.

Et godt leke- og læringsmiljø omfatter alle deler av det psykososiale miljøet, slik som vennskap, inkludering og forebygging av krenkelser, trakassering, vold og mobbing, se NOU 2012: 1. Et trygt og godt barnehagemiljø innebærer ikke bare fravær av krenkelser, men at barnet selv opplever at det er trygt og godt i barnehagen, at det er inkludert i barnegruppen og opplever å være betydningsfull for fellesskapet, og at det å gå i barnehagen er en positiv opplevelse og noe barnet

ser frem til. De ansatte i barnehagen må være bevisst hva som påvirker det enkelte barns opplevelse av barnehagemiljøet.

Et høringsnotat med forslag til endringer i barnehageloven ble sendt på høring 12. august 2019. Departementet foreslo å lovfeste regler som skal bidra til å sikre at barn har et trygt og godt barnehagemiljø. Begrepet barnehagemiljø omfatter vanligvis både det psykososiale og det fysiske miljøet. Fordi denne proposisjonen handler om det psykososiale miljøet alene, brukes begrepet barnehagemiljø for enkelthets skyld om det psykososiale miljøet.

Kvaliteten på det fysiske miljøet har betydning for det psykososiale miljøet. Utformingen av uteområdet kan for eksempel ha betydning for å hindre mobbing og utestenging. Fordi reglene om det psykososiale barnehagemiljøet må ses i sammenheng med reglene om det fysiske miljøet, ble forslag til regler som skal bidra til å sikre at barn har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø sendt på høring omtrent samtidig med forslag til en ny forskrift om miljø og helse i barnehager og skoler. Når det gjelder regelverket om beredskap i barnehager og skoler, som i dag ligger i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv., vil Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet vurdere om bestemmelsene eventuelt bør flyttes.

I høringsnotatet datert 12. august 2019 foreslo departementet å lovfeste at barnehagen skal ha nulltoleranse mot krenkelser som utestenging, mobbing, vold, diskriminering og trakassering, og at alle som arbeider i barnehagen skal gripe inn ved slike krenkelser. Videre foreslo departementet å lovfeste at barnehagen skal arbeide systematisk for et trygt og godt barnehagemiljø, og for å forebygge tilfeller der barn opplever at barnehagemiljøet ikke er et trygt og godt. Departementet foreslo å lovfeste at hva som er barnas beste, skal være et grunnleggende hensyn i barnehagens arbeid.

Departementet foreslo å lovfeste en aktivitetsplikt som skal sikre at barnehagen handler raskt og riktig når et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Forslaget innebar at alle som arbeider

der i barnehagen, skal følge med og varsle styrer ved mistanke om, eller kjennskap til, at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Der det er varslet om mistanke om, eller kjennskap til, at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, skal barnehagen undersøke saken og eventuelt sette inn egnede tiltak. Departementet foreslo en skjerpet aktivitetsplikt for tilfeller der en voksen i barnehagen krenker barn.

Departementet vurderte om det burde innføres en individuell rett til et trygt og godt barnehagemiljø og et system for håndheving av enkeltsaker. Departementet mente det var en bedre løsning å innføre tydelige plikter for barnehagen uten å innføre en individuell rett og et system for håndheving av enkeltsaker. Departementet viste til at det kan være aktuelt å foreslå å innføre en rettighetsbestemmelse og en håndhevingsordning på et senere tidspunkt dersom det viser seg at barnehagene ikke oppfyller pliktene de blir pålagt.

Høringsfristen var 13. november 2019. Dette var del av samme høring som forslagene i kapittel 6 i denne proposisjonen. Høringsforslaget ble sendt til høringsinstansene som er opplistet i kapittel 6.1. Departementet mottok 191 høringsvar innen fristen.

## 7.2 Kunnskapsgrunnlag

Forskning indikerer at mellom åtte og tolv prosent av barnehagebarna i Norge opplever mobbing i form av plaging, erting eller gjentatt utestenging fra lek. Enkelte opplever også mobbing av personalet i barnehagen.

Barn uttrykker at lek og vennskap er det viktigste i barnehagen. Lek og lekpregede aktiviteter i barnehagen fremmer inkludering i barnefelleskapet, vennskap og trivsel og utvikling av sosiale ferdigheter. For å skape gode vilkår for trivsel i barnehagen må man arbeide helhetlig, langsiktig og systematisk. Forskning viser at barn som ikke er sosialt inkludert, lett risikerer å bli utsatt for mobbing. Det antas å være en sammenheng mellom barns ønske om å opprettholde og forsterke vennsksapsrelasjoner og mekanismer som systematisk stenger andre ute. Barn har ofte behov for støtte for å etablere vennskap. Et vennsksapsforhold kan bidra til å beskytte et barn mot mobbing.

I 2012 ga foreldretutvalget for barnehager (FUB) ut brosjyren *Mobbing i barnehagen*. Brosjyren vekket motstand i enkelte fagmiljøer som blant annet hevdet at siden små barn ikke forstår

konsekvensene av sine handlinger, er de heller ikke i stand til å mobbe.

Diskusjonen vekket imidlertid engasjement som resulterte i forskningsprosjektet *Hele barnet – hele løpet* om mobbing i barnehagen. Funnene fra studien bekrefter at mobbing er et problem i barnehagen, samt at vennskap og lek er avgjørende for barns trivsel i barnehagen og for forebygging av mobbing. Det vakte oppsikt at det i hver av de observerte barnehagene i prosjektet viste seg å være ett til to barn som systematisk ble avvist og utestengt fra lek av de andre barna. Typisk for disse barna var:

- manglende lekekompetanse
- manglende språk- eller kommunikasjonsferdigheter
- offeret ble oversett og negativt definert av de ansatte i barnehagen

Det fremkom videre at 7,5 prosent av de ansatte i barnehagen mente barn som blir mobbet, selv har noe av skylden for at de blir mobbet. Studien avdekket hvor alvorlig situasjonen var for en del barn i norske barnehager og bidro til at tematikken kom høyere opp på dagsorden i barnehage-Norge.

I 2012 ga Utdanningsdirektoratet ut veilederen *Barns trivsel – voksnes ansvar. Forebyggende arbeid mot mobbing starter i barnehagen*. Denne veilederen handler om hvordan ansatte kan støtte barnas sosiale utvikling og arbeide for å skape et godt psykososialt miljø som forebygger mobbing og krenkelser.

Undersøkelser viser at personalets kompetanse, evne og vilje til å inngå i gode relasjoner med barn, gi god omsorg, støtte barns lek og inspirere og støtte barns læringsprosesser, er vesentlig for at barn skal oppleve å være inkludert, og for at man skal kunne forebygge mobbing i barnehagen. Samtidig viser forskning fra norske barnehager at slik kompetanse både varierer mellom barnehagene og innad i personalgrupper. Resultater fra GoBan-undersøkelsen indikerer at barnehagene i særlig grad svikter i å støtte de minste barnas evne til å inngå i relasjoner med hverandre. Dette gir et dårlig grunnlag for inkludering av sårbare barn i barnegruppen og kan legge grunnlag for utestenging og mobbing.

På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet og Helse- og sosialdepartementet leverte Læringsmiljøsentret i Stavanger og Regionalt kunnsksapsenter for barn og unge i Bergen (RKBU Vest) i 2017 en felles kunnskapsoppsummering om skadevirkningene etter mobbing. Rapporten dokumenterer svært alvorlige sammenhenger mellom mobbing og hel-

seskader. De viktigste eksemplene er nedsatt selvtillit, emosjonelle plager som depresjon og angst og psykosomatiske problemer som hodepine, mage- og ryggsmarter, kvalme og søvnproblemer. I tillegg finner forskerne at mobbing øker risikoen for selvmordstanker og selvmordsforsøk.

Regjeringen har lansert nye tiltak mot mobbing og andre krenkelser i barnehage og skole gjennom lovendringer, kompetanseheving og støtte og veiledning til berørte barn og unge og deres familier. Det mest omfattende tiltaket er kompetansesatsingen for voksne i skoler og barnehager for å styrke deres evne til å forebygge og håndtere mobbing. Tiltakene omfatter både ledere, lærere og andre ansatte i barnehager og skoler, i tillegg til ansatte som arbeider med dette fagområdet i kommunene. Tiltakene er samtidig differensierte for å være best mulig tilpasset utfordringene som den enkelte kommune har i sine skoler og barnehager.

Kompetansearbeidet har siden starten i 2017 vært basert på at de kommunene som har de største utfordringene i skolene sine, får hjelp og støtte først. Disse kommunene får også mer bistand enn andre kommuner, herunder et betydelig innslag av faglig hjelp, veiledning og støtte fra eksterne. Dette inkluderer også de ansatte i barnehagesektoren i de aktuelle kommunene, og det er nå utviklet egne tiltak tilpasset barnehagene.

Andre kommuner, skoler og barnehager som også har utfordringer knyttet til mobbing, men som har gode forutsetninger for egenutvikling og som selv kan definere sine behov, får tilbud om barnehage- og skolebasert kompetanseutvikling i samarbeid med andre skoler og barnehager i samme situasjon. Dette er det mest benyttede tiltaket, både for barnehager og skoler.

Mange kommuner har gjennom flere år arbeidet godt og systematisk med utfordringene i læringsmiljøet og mobbing. Elevundersøkelsen viser at disse kommunene ofte har lave mobbetall i skolene sine. Men heller ikke slike kommuner kan melde seg ut av kompetansesatsingen, situasjonen kan raskt endre seg. Utdanningsdirektoratet tilbyr nå en rekke nettressurser som både skoler og barnehager kan benytte for å styrke arbeidet mot mobbing.

*Partnerskap mot mobbing* ble etablert i januar 2016 mellom regjeringen og tolv organisasjoner, og erstatter det tidligere *Manifest mot mobbing*. Videre er det fra høsten 2018 etablert en nasjonal ordning med fylkesvise mobbeombud for alle barn og elever i barnehage og grunnskole.

## 7.3 Relevant regelverk

### *Barnehageloven*

Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager, heretter kalt barnehageloven, regulerer barnehagene i Norge. Loven gjelder for både private og kommunale barnehager. Loven regulerer ikke direkte barns psykososiale barnehagemiljø. Ut fra formålsbestemmelsen og andre bestemmelser kan det utledes at barn skal ha et trygt og godt miljø i barnehagen. Departementet redegjør nærmere for kravene i barnehageloven under de aktuelle kapitlene i høringsnotatet.

### *Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*

Forskrift 24. april 2017 nr. 487 om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, heretter kalt rammeplanen, inneholder flere krav som har som formål å skape et barnehagemiljø som er trygt og godt for barna. Departementet redegjør nærmere for kravene i rammeplanen under de aktuelle kapitlene i høringsnotatet.

### *Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler*

Forskrift 1. desember 1995 nr. 928 om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. har til formål å bidra til at miljøet i barnehager og skoler fremmer helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold, samt forebygge sykdom og skade. Forskriften er en detaljering og presisering av den mer generelle forskriften om miljørettet helsevern og gjelder for barnehager og andre lignende virksomheter, grunnskoler og videregående skoler.

Forskriften har et generelt krav om at virksomhetene skal være helsemessig tilfredsstillende og stiller flere mer konkrete krav til virksomheten, blant annet krav til barnehagens fysiske miljø som lokaler og uteområder. Forskriften § 12 stiller krav til at «virksomheten skal fremme trivsel og gode psykososiale forhold».

Virksomhetens eier har ansvaret for at det etableres et internkontrollsystem. Lederen for virksomheten har ansvaret for at virksomheten overholder forskriften og følger opp pålegg. Lederen har ansvaret for at nødvendige opplysninger gis til kommunen. Videre har lederen ansvaret for at foreldre og barn får informasjon om forhold som kan ha negativ innvirkning på helsen.

Kommunen fører tilsyn med at barnehagene og skolene overholder bestemmelsene i forskrif-

ten. Kommunen kan fatte enkeltvedtak med hjemmel i folkehelseloven §§ 13 til 16, og kan blant annet gi pålegg om retting og stansing. Hvis noen har bedt kommunen om å gi pålegg i samsvar med forskriften, er avgjørelsen et enkeltvedtak selv om pålegg ikke blir gitt. Etter folkehelseloven § 19 er fylkesmannen klageinstans for kommunens vedtak.

Helse- og omsorgsdepartementet sendte på høring forslag om ny forskrift om miljø og helse i barnehager og skoler 27. september 2019. Høringsfristen var 30. desember 2020.

### Opplæringsloven

Opplæringsloven kapittel 9 A regulerer elevenes skolemiljø. Reglene om elevenes psykososiale skolemiljø ble revidert i 2017 og er en oppfølging av NOU 2015: 2 *Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø* (Djupedalutvalget). Kapitlet gir elevene rett til et trygt og godt skolemiljø og pålegger skolene konkrete plikter for å sikre dette. Reglene gjelder for elever i grunnskoler og videregående skoler, både når de er på skolen, i skolefritidsordninger og i leksehjelpordninger opprettet etter opplæringsloven, jf. opplæringsloven § 9 A-1. Reglene gjelder også for private grunnskoler etter opplæringsloven § 2-12. Videre gjelder de for frittstående grunnskoler og videregående skoler, jf. friskoleloven § 2-4. Det er kommunene, fylkeskommunene og de private skoleeierne som har ansvaret for at den enkelte skole oppfyller kravene i loven.

### Personvernregelverket

Personvernforordningen – forordning (EU) 2016/679 – er innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett gjennom personopplysningsloven. Loven og forordningen gir regler for behandling av personopplysninger. Reglene legger plikter på virksomheter som behandler personopplysninger, samtidig som den gir en rekke rettigheter til de enkeltpersonene virksomhetene behandler personopplysninger om.

Kommunen som barnehagemyndighet og barnehagene har plikter etter barnehageloven som forutsetter behandling av opplysninger om barna. Personopplysninger behandles blant annet i forbindelse med opptak, oppfyllelse av rettigheter til for eksempel spesialpedagogisk hjelp, tegnspråkopplæring og tilrettelegging på grunn av nedsatt funksjonsevne, og i kontakten mellom barnehagen og foreldrene. Det blir også behandlet sær-

lige kategorier av personopplysninger i barnehagene, for eksempel helseopplysninger.

Dagens behandlinger av personopplysninger i barnehagene har rettslig grunnlag i personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e) og med supplerende grunnlag i barnehageloven.

### Folkerettslige forpliktelser

Hva som er barnets beste skal være et grunnleggende hensyn når det skal tas beslutninger som berører barn, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 3.1. Barnekonvensjonen er tatt direkte inn i norsk lov gjennom menneskerettsloven § 2 nr. 4.

Barn som er i stand til å uttrykke seg skal stå fritt til å gi uttrykk for sine synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, jf. barnekonvensjonen artikkel 12. Barnets synspunkter skal tillegges behørig vekt i samsvar med barnets alder og modenhet.

Alle barn har rett til beskyttelse mot vold, som også omfatter beskyttelse mot mobbing og andre krenkelser, jf. barnekonvensjonen artikkel 19.

Konvensjonen inneholder flere grunnleggende rettigheter for barn og unge. Sentrale bestemmelser for barns helse og trivsel er blant annet artikkel 3.2 og 3.3. hvor det står at:

«2. Partene påtar seg å sikre barnet den beskyttelse og omsorg som er nødvendig for barnets trivsel, idet det tas hensyn til rettighetene og forpliktelsene til barnets foreldre, verger eller andre enkeltpersoner som har det juridiske ansvaret for ham eller henne, og skal treffe alle egnede, lovgivningsmessige og administrative tiltak for dette formål.

3. Partene skal sikre at de institusjoner og tjenester som har ansvaret for barns omsorg eller beskyttelse, retter seg etter de standarder som er fastsatt av de kompetente myndigheter, særlig med hensyn til sikkerhet, helse, personalets antall og kvalifikasjoner samt kvalifisert tilsyn.»

## 7.4 Reguleringen i andre land

Hvordan barnehagemiljøet er regulert i Sverige og Danmark ble sett på i NOU 2012: 1 *Til barnas beste*. Barnehagemiljøet er regulert i lov i begge landene.

Den svenske skollagen kapittel 8 § 8 slår fast at barnehageeier skal sørge for et godt miljø. Etter formålsbestemmelsen i kapittel 8 § 2 skal barnehagen stimulere barns utvikling og læring,



og den skal blant annet legge vekt på trygghet, omsorg og sosial kompetanse. Kapittel 8 § 11 gir regler om fortløpende utviklingssamtaler, som også skal ivareta barnehagens miljø. Skollagen kapittel 6 har bestemmelser om vern mot krenkende handlinger, men disse er ikke gjort gjeldende for barnehagene.

Etter den danske dagtilbudsloven § 7 første ledd skal barn ha et psykisk barnemiljø som fremmer trivsel, sunnhet, utvikling og læring. Loven § 8 bestemmer at arbeidet med barnehagemiljøet skal være en integrert del av barnehagens pedagogiske arbeid. Det skal fremgå av den pedagogiske læreplanen hvordan arbeidet med et godt barnehagemiljø blir integrert i det pedagogiske arbeidet i barnehagen. Barnehagemiljøet skal vurderes ut fra et barneperspektiv, og i vurderingen skal det tas hensyn til barnas alder og modenhet. § 7 er formulert som en rettighet og legger til grunn at mangler ved barnehagemiljøet kan påklages. Det er likevel ikke formaliserte klageregler som er knyttet direkte til miljøet.

## 7.5 Barn og foreldres medvirkning og hensynet til barnets beste

### 7.5.1 Gjeldende rett

Barnehageloven kapittel II har regler om barn og foreldres medvirkning. Disse reglene er utdypet i rammeplanen og skal sikre at det er et godt samspill mellom barnehageeier, de ansatte, foreldre og barn, blant annet for å sikre et godt barnehagemiljø.

Barn har rett til å uttrykke seg om, og få innflytelse på, hverdagen i barnehagen, jf. barnehageloven § 3. Barns rett til medvirkning krever kompetente ansatte i barnehagen som har gode og oppdaterte kunnskaper om, og respekt for barn. Godt arbeid med barns medvirkning krever systematisk pedagogisk arbeid over tid.

Små barn har begrenset verbalspråklig grunnlag til å fortelle hva de tenker og føler, men de fleste har et tydelig kroppsspråk og de kommuniserer gjennom handlinger. Personalet skal anerkjenne og respondere på barnas ulike verbale og non-verbale uttrykk slik at barna får mulighet til å medvirke i egen hverdag. Rammeplanen presiserer at barnehagen skal være bevisst på barnas ulike uttrykksformer og tilrettelegge for medvirkning på måter som er tilpasset barnas alder, erfaringer, individuelle forutsetninger og behov. Også de yngste barna, og barn som kommuniserer på andre måter enn gjennom tale, har rett til å gi uttrykk for sine synspunkter på egne premis-

ser. Personalet må observere og følge opp alle barns ulike uttrykk og behov.

Hver barnehage skal ha et foreldreråd og samarbeidsutvalg, jf. barnehageloven § 4. Det er gitt regler om rollen til foreldrerådet og samarbeidsutvalget, og barnehagen skal forelegge alle saker av viktighet for disse organene.

Foreldrerådet skal ifølge rammeplanen bli forelagt saker som er viktige for foreldrenes forhold til barnehagen. Samarbeidsutvalget skal få forelagt saker som er av viktighet for barnehagens innhold og virksomhet, og for forholdet til foreldrene. Samarbeidsutvalget for hver barnehage, skal med utgangspunkt i rammeplanen fastsette en årsplan for den pedagogiske virksomheten, jf. barnehageloven § 2 siste ledd. Andre saker av viktighet er blant annet forslag til budsjett, driftsendringer og arealutnyttelse. Samarbeidsutvalget skal informere eier, og kan melde fra til tilsynsmyndigheten, dersom barnehagen ikke driver innenfor de rammene som følger av gjeldende lover, forskrifter, barnehagens vedtekter og barnehagens budsjett.

Rammeplanen kapittel 5 utdyper samarbeidet mellom barnehagen og foreldrene, og sier blant annet følgende:

«Barnehagen skal legge til rette for foreldre-samarbeidet og god dialog med foreldrene. Foreldresamarbeidet skal både skje på individnivå, med foreldrene til hvert enkelt barn, og på gruppenivå, gjennom foreldrerådet og samarbeidsutvalget. På individnivå skal barnehagen legge til rette for at foreldrene og barnehagen jevnlig kan utveksle observasjoner og vurderinger knyttet til enkeltbarnets helse, trivsel, erfaringer, utvikling og læring. Barnehagen skal begrunne sine vurderinger overfor foreldrene og ta hensyn til foreldrenes synspunkter. Samarbeidet skal sikre at foreldrene får medvirke til den individuelle tilretteleggingen av tilbudet.»

### 7.5.2 Høringsforslaget

Høringsforslaget innebar ingen endringer i bestemmelsene om barns og foreldres medvirkning i barnehageloven §§ 3 og 4. Saker som gjelder barnehagemiljøet vil være «saker av viktighet» som barnehagen skal forelegge for foreldrerådet og samarbeidsutvalget. Foreldrenes rett etter rammeplanen til å medvirke i den individuelle tilretteleggingen av tilbudet til eget barn, omfatter det psykososiale barnehagemiljøet. Disse kravene vil gjelde i konkrete saker der et

barn ikke opplever å ha et trygt og godt barnehagemiljø, og barnehagen skal følge opp saken etter aktivitetsplikten.

Det ble foreslått å lovfeste i barnehageloven § 3 at hva som er best for barna, skal være et grunnleggende hensyn i barnehagens arbeid.

### 7.5.3 Høringsuttalelsene

49 høringsinstanser har kommentert departementets vurdering av at det ikke er behov for å innføre nye regler om barn og foreldres medvirkning. 41 av disse høringsinstansene støtter departementets vurdering. 3 høringsinstanser mener at det er behov for lovendringer når det gjelder barn og foreldres medvirkning.

Blant de som støtter forslaget er *Statped*, 2 fylkesmenn, 23 kommuner, 6 barnehager eller barnehagekjeder, *KS*, *Skolelederforbundet*, *Steinerbarnehageforbundet* og *Reform – Ressursenter for menn*.

*Ålesund kommune* viser til at barnehagen er i mange tilfeller helt avhengig av foreldrenes aktive bidrag for å lykkes med sitt oppdrag med å sikre barn et trygt og godt barnehagemiljø. De ser ikke at foreldrene sin medvirkningsplikt blir ivaretatt.

*Kristiansand kommune* og *Norsk Forbund for utviklingshemmede*, mener at det bør komme uttrykkelig frem av barnehageloven § 4 at saker om barnehagemiljøet regnes som «saker av viktighet». Når det gjelder barnehageloven § 3 er det noen som påpeker at ordlyden «Barn i barnehagen har rett til å gi uttrykk for sitt syn på barnehagens daglige virksomhet» er svært vid. *Forandningsfabrikken* har forslag til ny formulering av bestemmelsene. *Barneombudet* uttaler at formuleringen av retten til å bli hørt bør være mer lik formuleringen i Grunnloven § 104. Videre mener enkelte høringsinstanser at retten til å bli hørt bør fremgå som en delplikt under aktivitetsplikten slik som på skoleområdet, mens andre mener det er positivt at dette lovfestes som en plikt som gjelder generelt.

142 høringsinstanser har ikke gitt tilbakemelding på dette forslaget. Dette gjelder blant annet 5 fylkesmenn, 53 kommuner, 22 barnehager eller barnehagekjeder, *Private Barnehagers Landsforbund (PBL)* og *Utdanningsforbundet*.

88 høringsinstanser har kommentert departementets forslag om å lovfeste at hva som er best for barnet, skal være et grunnleggende hensyn i barnehagens arbeid. 83 av disse høringsinstansene støtter forslaget, mens 1 støtter det ikke. 4 av høringsinstansene har ikke tatt stilling til forslaget, men gitt kommentarer.

Blant de som støtter forslaget er *Statped*, *Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning*, *Dronning Mauds Minne Høgskole*, 4 fylkesmenn, 44 kommuner og 10 barnehager eller barnehagekjeder, *KS*, *Utdanningsforbundet*, *Skolelederforbundet*, *Steinerbarnehageforbundet*, *Funksjonshemmedes fellesorganisasjon*, *Norsk forbund for utviklingshemmede*, *Hørselshemmedes landsforbund*, *Dysleksi Norge*, *Kirkelig pedagogisk senter* og *Reform – Ressursenter for menn*.

*Sametinget* forstår begrepet «barns beste» også utfra samiske barns rettigheter og reagerer derfor på at samisk språk, kultur og samiske barns rettigheter ikke nevnes i høringsforslaget.

*Universitetet i Agder* mener at bestemmelsen ikke er tydelig nok når det gjelder det enkelte barns rettighet til å få en individuell vurdering av hva som er til dette barnets beste. Utdanningsforbundet mener at bestemmelsen bør fremgå av en egen lovparagraf og ikke av samme bestemmelse som barnas rett til å bli hørt. Videre mener Barneombudet og Utdanningsforbundet at ordlyden bør være mer lik Grunnloven § 104. *Redd Barna* mener ordlyden bør endres slik at den blir tilsvarende den i barnevernloven § 1-6. *Forandningsfabrikken* har forslag til ny formulering av bestemmelsen. *UNICEF* mener at bestemmelsen bør løstes til formålsbestemmelsen.

*Verdensorganisasjonen for små barns oppvekst og danning (OMEP) Norge* mener den foreslåtte ordlyden er for avdempet. De viser til tidligere utredninger, blant annet NOU 2012: 1 *Til barnas beste* der hensynet til barnas beste var formulert slik: Ved anvendelse av bestemmelsene i denne loven skal det legges avgjørende vekt på barnas beste.

*Gjøvik kommune* støtter ikke forslaget fordi kravet følger av Grunnloven § 104 og menneskerettsloven med barnekonvensjonen.

Blant de som ikke har gitt tilbakemelding på forslaget er *Senter for Barnehageforskning*, *Universitetet i Sørøst-Norge*, 3 fylkesmenn, 33 kommuner og 19 barnehager eller barnehagekjeder, *Elev-, lærling- og mobbeombudene* og *PBL*.

### 7.5.4 Departementets vurderinger

#### *Barnas medvirkning*

Det følger av barnehageloven § 3 at barn i barnehagen har rett til å gi uttrykk for sitt syn på barnehagens daglige virksomhet. Barn skal jevnlig få mulighet til aktiv deltakelse i planlegging og vurdering av barnehagens virksomhet. Barnets synspunkter skal tillegges vekt i samsvar med barnets

alder og modenhet. Rammeplanen utdyper blant annet at personalet har plikt til å tolke barnas non-verbale kommunikasjon, anerkjenne og respondere på barnas ulike verbale og non-verbale uttrykk, slik at barna får mulighet til å medvirke i egen hverdag.

Departementet er likevel enig i innspillet om at formuleringen «barnehagens daglige virksomhet» er vid i den forstand at den ikke viser til at barna skal få uttale seg i spørsmål som gjelder dem selv. På bakgrunn av innspillene fra høringsinstansene ønsker departementet å legge til en formulering i § 3 første ledd om at barna også skal få uttale seg om spørsmål som gjelder dem selv. Departementet ønsker ikke å foreslå andre endringer i barnehageloven § 3 da et slikt forslag ikke har blitt hørt.

På skoleområdet fremgår barnets rett til å bli hørt som en egen delplikt under aktivitetsplikten. Dette henger sammen med at opplæringsloven ikke inneholder en egen felles bestemmelse om elevenes rett til å bli hørt. I NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov* er det foreslått en egen felles bestemmelse om elevers rett til å bli hørt i opplæringsloven. Departementet skal ta stilling til forslaget i arbeidet med oppfølgingen NOUen. Departementet ønsker derfor ikke å endre plasseringen i barnehageloven nå.

Departementet viser til proposisjonen kapittel 7.9 om aktivitetsplikt hvor det er utdypet nærmere hva barns rett til å bli hørt innebærer i slike saker.

#### *Foreldrenes medvirkning*

Godt samarbeid mellom barnehagen og foreldre er viktig i utviklingen av gode og trygge barnehager. Departementet vil videreføre det systemet for foreldrenes medvirkning som allerede følger av barnehageloven, og de kravene til foreldresamarbeid som følger av rammeplanen. Ordningen med foreldreråd og samarbeidsutvalg er godt etablert, og legger til rette for at alle foreldre får informasjon og anledning til å uttale seg. Dermed kan foreldrene påvirke forhold ved barnehagens virksomhet som er viktige for barna og foreldrene. Rammeplanen stiller i tillegg krav til at barnehagen samarbeider med foreldrene til hvert enkelt barn.

For å sikre at foreldrerådet og samarbeidsutvalget får utført sine oppgaver, skal barnehagen legge viktige saker frem for både foreldrerådet og samarbeidsutvalget, jf. barnehageloven § 4 fjerde ledd. Det følger av rammeplanen kapittel 5 at foreldrerådet skal bli forelagt saker som er viktige for foreldrenes forhold til barnehagen. Barneha-

gen skal legge saker som er viktige for barnehagens innhold og virksomhet, og for forholdet til foreldrene, frem for samarbeidsutvalget. Dette innebærer at organene skal få informasjon fra barnehagen og anledning til å uttale seg. Alle saker som gjelder barnehagemiljøet og barnas trivsel i barnehagen, er saker av viktighet som barnehagen skal forelegge for begge organene. Saker om hvordan barnehagen skal arbeide forebyggende for å skape et godt miljø i barnegruppene og barnehagens generelle arbeid for å oppfylle aktivitetsplikten er eksempler på saker som barnehagen må forelegge for rådene. På grunn av taushetsplikten gjelder ikke kravet enkeltsaker der ett eller flere barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø.

Noen høringsinstanser mener det bør fremgå uttrykkelig av barnehageloven § 4 fjerde ledd at saker om barnehagemiljø er «saker av viktighet». Departementet mener det er lite hensiktsmessig å liste opp alle typer saker som skal forelegges for samarbeidsorganene. Departementet mener dette heller bør presiseres i rundskriv og lignende. Det gjør bestemmelsen mer tilpasningsdyktig og loven mindre omfattende.

På individnivå skal barnehagen legge til rette for at foreldrene og barnehagen jevnlig kan utveksle observasjoner og vurderinger av enkeltbarnets helse, trivsel, erfaringer, utvikling og læring. Barnehagen skal begrunne sine vurderinger og ta hensyn til foreldrenes synspunkter. Samarbeidet skal sikre at foreldrene får medvirke til den individuelle tilretteleggingen av tilbudet.

I dag varierer det om det står «foreldre/de foresatte», «foreldrene» eller «foresatte» i de ulike bestemmelsene i barnehageloven. Departementet foreslår å endre disse bestemmelsene slik at det i loven gjennomgående brukes betegnelsen «foreldre». Endringene er ikke ment å endre gjeldende rett.

#### *Plikten til å ta hensyn til barnets beste*

Departementet mener at det bør lovfestes i barnehageloven at hva som er best for barna, skal være et grunnleggende hensyn i barnehagens arbeid. Prinsippet om barnets beste, som følger av både Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3, er så sentralt at det av opplysende hensyn bør få plass i barnehageloven § 3, på samme måte som barns rett til å bli hørt. Et stort flertall av høringsinstansene støtter lovforslaget.

Departementet er enig i innspillet om at formuleringen av bestemmelsen med fordel kan ligge nærmere opp til ordlyden i Grunnloven

§ 104. Departementet foreslår å endre formuleringen i forslaget til ny § 3 fjerde ledd til: «I alle handlinger og avgjørelser som gjelder barn i barnehagen, skal hva som er best for barnet, være et grunnleggende hensyn». Formuleringen ligger tett opp til formuleringen i Grunnloven § 104, samtidig som den har et noe enklere språk, jf. forslaget i NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov*.

Den foreslåtte bestemmelsen skal forstås i tråd med det som følger av Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3. Barnets behov og forutsetninger er utgangspunktet for en vurdering av hva som er barnets beste. Der barnehagen skal ta avgjørelser om barn, må den i hvert tilfelle gjøre en konkret og individuell vurdering av hvilke tiltak som vil være til det beste for det enkelte barnet.

Barnehagens vurdering av hva som er barnets beste vil ikke alltid samsvare med hva barnet selv eller foreldrene ønsker. Barnehagen skal gjøre en selvstendig vurdering basert på faglig kompetanse av hva som er til det beste for det enkelte barn. Barnehagen skal avveie hensynet til barnets beste opp mot andre hensyn i saken. Hensynet til barnets beste er et grunnleggende hensyn og en svært viktig faktor, men ikke alltid den eneste faktoren i en sak.

*Sametinget* forstår begrepet «barns beste» også utfra samiske barns rettigheter og reagerer derfor på at samisk språk, kultur og samiske barns rettigheter ikke nevnes i høringsforslaget. Departementet viser til at det foreslåtte kravet er generelt utformet, men at det skal gjøres en konkret og individuell vurdering knyttet til det enkelte barnet, der blant annet samisk språk, kultur og samiske barns rettigheter kan ha betydning.

### 7.5.5 Departementets forslag

Departementet foreslår å endre ordlyden i barnehageloven § 3 slik at det går frem at barn i barnehagen har rett til å gi uttrykk for sitt syn i saker som gjelder dem selv, i tillegg til på barnehagens daglige virksomhet.

Departementet foreslår å lovfeste at i alle handlinger og avgjørelser som gjelder barn i barnehagen, skal hva som er best for barnet, være et grunnleggende hensyn.

## 7.6 Krav til nulltoleranse og til å arbeide forebyggende

### 7.6.1 Gjeldende rett

Det følger av barnehagelovens formålsbestemmelse at barnehagen skal møte barna med respekt og tillit, og barnehagen skal bygge på grunnleggende verdier som blant annet likeverd og nestekjærlighet. Barnehagen skal «bidra til trivsel og glede i lek og læring, og være et utfordrende og trygt sted for fellesskap og vennskap», jf. barnehageloven § 1 tredje ledd. Videre skal barnehagen ha en helsefremmende og forebyggende funksjon, jf. barnehageloven § 2 sjette ledd.

I rammeplanen fra 2017 er barnehagens ansvar for å ivareta barnas behov for omsorg tydeliggjort. Barnehagen skal fremme et inkluderende og stimulerende miljø hvor alle barn skal oppleve å bli sett og få delta i lek. Det fysiske og det psykososiale miljøet skal støtte opp om barnas lyst til å leke, utforske, lære og mestre.

Det følger av rammeplanen at barnehagen skal ha en helsefremmende og forebyggende funksjon og bidra til å utjevne sosiale forskjeller. Barnehagetilbudet skal fremme barnas fysiske og psykiske helse. Barnehagen skal bidra til barnas trivsel, livsglede, mestring og følelse av egenverd og forebygge krenkelser og mobbing. Om et barn opplever krenkelser eller mobbing, skal barnehagen håndtere, stoppe og følge opp dette.

Rammeplanen stiller krav til hva personalet skal gjøre for å skape et godt barnehagemiljø, for eksempel

- støtte barnas initiativ til samspill og bidra til at alle kan få leke med andre, oppleve vennskap og lære å beholde venner
- samtale om normer for samhandling og invitere barna til å utforme normer for samhandling i fellesskap
- støtte barna i å ta andres perspektiv, se en sak fra flere synsvinkler og reflektere over egne og andres følelser, opplevelser og meninger
- støtte barna i å sette egne grenser, respektere andres grenser og finne løsninger i konfliktsituasjoner
- forebygge, stoppe og følge opp diskriminering, utestenging, mobbing, krenkelser og uheldige samspillsmønstre.

Inkludering i barnehagen handler om tilrettelegging for sosial deltakelse. Barnehagens innhold skal formidles på en måte som gjør at ulike barn kan delta ut fra egne behov og forutsetninger. Barnehagens viktigste sosialiseringarena er leken. I

barnehagen vil tidlig innsats blant annet innebære at personalet arbeider målrettet og systematisk med å inkludere barnet i meningsfulle fellesskap.

### 7.6.2 Høringsforslaget

Høringsforslaget innebar å innføre en lovbestemmelse som presiserer at barnehagene skal ha nulltoleranse mot mobbing, utestenging, trakassering, diskriminering, vold og andre typer krenkelser. Det ble foreslått å lovfeste i den samme bestemmelsen at alle som arbeider i barnehagen, skal gripe inn når et barn blir utsatt for slike krenkelser.

Videre ble det foreslått å lovfeste at barnehagen skal arbeide systematisk for et trygt og godt barnehagemiljø som fremmer helse, trivsel og læring for alle barn, og for å forebygge tilfeller hvor barn ikke opplever at det er et trygt og godt barnehagemiljø.

### 7.6.3 Høringsuttalelsene

*Nulltoleranse mot mobbing, utestenging, trakassering, diskriminering og andre krenkelser*

128 høringsinstanser har kommentert departementets forslag om å lovfeste et krav om at barnehagen skal ha nulltoleranse mot mobbing, utestenging, trakassering, diskriminering, vold og andre typer krenkelser. 96 av disse høringsinstansene støtter forslaget, mens 7 støtter det ikke. 25 av høringsinstansene har ikke tatt stilling til forslaget, men gitt kommentarer.

Blant de som støtter forslaget er 4 fylkesmenn, 54 kommuner og 10 barnehager eller barnehagekjeder, *Barneombudet*, *Statped*, *Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning*, *Dronning Mauds Minne Høgskole*, *Forandringsfabrikken*, *Redd Barna*, *Funksjonshemmedes fellesorganisasjon*, *Norsk forbund for utviklingshemmede*, *ADHD Norge*, *UNICEF*, *Steinerbarnehageforbundet*, *Trondhjems Asylselskap*, *NEMFO (nettverk for miljørettet folkehelsearbeid)*, *FRI – Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold*, *Voksne for barn*, *Reform – Ressurssenter for menn*, *Kirkelig pedagogisk senter*, *Fagforbundet*, *Lederne* og *Skolelederforbundet*.

Sametinget er enig med formålet til endringene i barnehageloven. Et klarere regelverk er ifølge Sametinget med på å forplikte både barnehageeiere og personalet i barnehagene til å forebygge og gripe inn og følge opp krenkelser, mobbing og utenforskap i barnehagene. Sametinget påpeker at det fortsatt er samiske barn som opple-

ver diskriminering på grunn av at de snakker samisk i barnehagen. Sametinget viser til at samiske barn har krav på et godt barnehagemiljø med et inkluderende og likeverdig fellesskap. For å lykkes må barnet få utvikle sitt samiske språk, sin samiske kultur og sin samiske identitet. Tidlig innsats og tilpasset opplæring for det samiske barnet er viktig for et godt læringsmiljø som er fri for mobbing og trakassering. Sametinget ser det som alvorlig at samiske barns rettigheter ikke nevnes i høringsforslaget til lovendringen.

*Justisdepartementet* uttaler at det er uklart hvilken rettslig betydning «nulltoleranse» skal ha. Etter Justisdepartementets syn fremstår dette som en visjon eller målsetning og uttrykket egner seg ikke til å ramme inn en rettslig plikt.

*Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning* er bekymret for at barnehageansatte vil tolke begrepet nulltoleranse svært konkret. Mangel på kompetanse om mobbing og krenkelser kan føre til at ansatte vil regulere barns atferd og gå for tidlig inn i konflikter. Dette kan føre til at barnas lek ikke vernes om og ivaretas, men i verste fall vil bli forstyrret og ødelagt. Dersom personalet løfter frem at barn ikke kan si nei til at andre barn skal få delta i en allerede etablert lek, kan det ifølge senteret føre til brutte vennskapsrelasjoner og manglende utvikling av sosial kompetanse.

*Oslo kommune og Elev-, lærling- og mobbeombudene* er bekymret for at innføring av et nulltoleranseprinsipp kan føre med seg utilsiktede negative konsekvenser i situasjoner der mobbing er en konsekvens av barnehagemiljøet og de voksnes praksis og holdninger. Slike konsekvenser kan være at enkeltbarn blir stigmatisert, en forsterkning av utrygghet og roller, skam m.m.

*Utdanningsforbundet* mener at nulltoleranse uttrykker en visjon som hører hjemme i barnehagelovens formålsparagraf. Forbundet stiller spørsmål ved om begrepet er tjenlig og en realistisk målsetting for samhandling mellom barn. Barnehagebarn er i en viktig sosialiseringssfase, og hvordan små barn tilnærmer seg hverandre, kan enkelte ganger virke truende uten at det var hensikten. Det er også enkelte andre høringsinstanser som påpeker at kravet om nulltoleranse fremstår som en visjon eller målsetting, og som derfor mener det er uklart hvilken rettslig betydning et slikt krav vil få.

Flere høringsinstanser ber om en nærmere avklaring av begrepene mobbing og krenkelse, deriblant *Barneombudet* og *Private barnehagers landsforbund (PBL)*.

*Høgskulen på Vestlandet*, *Dronning Mauds Minne Høgskole* og *Regionsenter for barn og unges*

*psykiske helse Helseregion Øst* viser til at det er problematisk å betegne atferd som krenkende når det gjelder barnehagebarn. Dronning Mauds Minne Høgskole viser til at barn i denne alderen vil av ulike grunner bruke ulike strategier for å løse konflikter og forhandle om sosiale posisjoner i jevnaldningsgruppen. Lek og andre hverdags-situasjoner må i denne sammenhengen forstås som læringssituasjoner der barn, gjennom sensitiv og respektfull veiledning fra barnehageansatte, skal lære å omgås andre på sosialt aksepterte måter, og oppleve betydningen av et inkluderende fellesskap. Høgskolen viser til at begrepet «nulltoleranse» vil kunne tolkes og praktiseres på måter som ikke er til barns beste. De foreslår derfor å formulere forslaget på en måte som understreker at det er de alvorlige og eventuelt gjentatte formene for krenkelser som det skal være nulltoleranse mot. *Lillestrøm kommune* viser til at en del av det pedagogiske arbeidet er å støtte barna gjennom de konflikter som oppstår. I dette er det for eksempel viktig å støtte barna i å kunne vise toleranse for annerledeshet, og å kunne la mindre alvorlige hendelser eller plagsom oppførsel «prelle av». Dersom grensen for hva som skal anses som krenkelse settes for lav, mener kommunen dette kan komme i konflikt med barnehagens mandat.

Utdanningsforbundet viser til at barnehagebarn er i en alder hvor egenskaper som empati og intensjon, og forståelsen av egne handlingers konsekvenser, ikke er ferdig utviklet. Et barn som slår, kan vel så gjerne forsøke å få kontakt med den andre som å ha en intensjon med å plage eller skade den andre. I de tidlige leveårene kan handlinger som senere i livet anses som krenkende eller voldelige, være barnets forsøk på å uttrykke seg. Forbundet mener at det derfor er vesentlig at hver situasjon vurderes for seg, og at vurderingene gjøres av fagpersoner. Utdanningsforbundet mener at de ansatte må ta barnets opplevelser på alvor, men hvorvidt det foreligger en krenkelse må bero på en konkret vurdering av det som har skjedd. Forbundet mener at barnets opplevelser er et relevant hensyn, men ikke nødvendigvis det avgjørende.

*Forandringsfabrikken* fremhever at barn har mange ytringer som kan oppleves som krenkende for andre barn, uten at de selv mener noe vondt med det som blir sagt. De mener det bør utøves skjønn i hvert enkelt tilfelle, ut i fra personalets faglige begrunnelser. Forandringsfabrikken viser til at barnehagen utøver mye av arbeidet allerede, og de synes det er positivt at nulltoleransen blir synliggjort i loven.

*Trondhjems Asylselskap* viser til at begrepet nulltoleranse må tolkes inn i barnehagesammenheng. Barn i denne alderen har varierende grad av impuls kontroll og evne til å regulere seg selv. De bruker ulike strategier for å løse konflikter og forhandle om sosiale posisjoner. De er avhengige av barnehageansatte som kan gi sensitiv og respektfull veiledning for å utvikle sosial kompetanse. Trondhjems Asylselskap viser til at barn har rett til å prøve og feile også i sosial samhandling. Begrepet «nulltoleranse» vil kunne tolkes og praktiseres på måter som ikke er til barnets beste. Trondhjems Asylselskap foreslår derfor en formulering som understreker at det er de alvorlige og gjentatte former for krenkelser som det skal være nulltoleranse mot.

*Verdensorganisasjonen for små barns oppvekst og danning (OMEP) Norge* stiller spørsmål ved hvordan noen kan vurdere en ytring som akseptabel og at en slik vurdering vil stå over barnets egen opplevelse. OMEP argumenterer for å fjerne begrepene utestenging, mobbing, vold, diskriminering og trakassering som eksemplifisering av krenkelser.

*FRI – Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold* understreker viktigheten av at barnehagelærere har tilstrekkelig kunnskap om inkludering og diskriminering, inkludert de ulike diskrimineringsgrunnlagene. FRI viser til at de stedene særskilt sårbarhet nevnes i høringsnotatet, er det som oftest knyttet til nedsatt funksjonsevne. FRI understreker viktigheten av at seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk inkluderes.

KS er positive til tydeliggjøring av barnehagens ansvar i lovverket, men påpeker at flere av de formene for krenkelser som omtales i forslaget, allerede er regulert i annet lovverk, for eksempel i likestillings- og diskrimineringsloven. Videre påpeker de at en forståelse der mobbing er en av flere former for krenkelser, må innarbeides i rammeplanen der mobbing i dag er definert som noe annet enn krenkelser.

De fleste høringsinstansene som er imot forslaget, deriblant *Gjøvik kommune*, *Molde kommune* og *Samvirkebarnehagene*, begrunner dette med at de mener at dette allerede følger av rammeplanen.

*Plikt til å gripe inn for å hindre at barn blir skadet eller utsettes for krenkelser*

103 høringsinstanser har kommentert departementets forslag om å lovfeste krav om at alle som arbeider i barnehagen, skal gripe inn når barn utsettes for krenkelser. 83 av disse høringsinstan-

sene støtter forslaget, mens 5 støtter det ikke. 15 av høringsinstansene har ikke tatt stilling til forslaget, men gitt kommentarer.

3 fylkesmenn, 49 kommuner, 7 barnehager eller barnehagekjeder, *Barneombudet*, *Utdanningsforbundet* og *Skolelederforbundet* er blant dem som støtter forslaget. KS påpeker at flere av de formene for krenkelser som omtales i forslaget allerede følger av annet regelverk. Videre er det flere høringsinstanser, inkludert Barneombudet og Utdanningsforbundet, som ber om en nærmere avklaring av begrepet krenkelse.

En del av dem som har gitt kommentarer til forslaget uten å ta stilling til det, deriblant *Region-senter for barn og unges psykiske helse Helseregion Øst*, viser til at forslaget reiser en del vanskelige vurderinger av hva som er akseptabelt og ikke. De etterlyser en nærmere avklaring av begrepet krenkelse. Enkelte mener at barnets opplevelse må være avgjørende for om noe er en krenkelse, mens andre mener at barnets subjektive opplevelse ikke kan være avgjørende for om noe er en krenkelse.

En del høringsinstanser, deriblant *Lørenskog kommune*, *Bodø kommune*, *Kristiansand kommune*, *Barneombudet*, *Voksne for Barn* og *Redd Barna* kommenterer at plikten til å gripe inn bør være en del av aktivitetsplikten. *Universitetet i Agder* har forståelse for at gripe inn plikten har en klar sammenheng med nulltoleranse, men de anser at det samme også gjelder for plikten til å følge med. *Skien kommune* mener det er bra at plikten til å gripe inn er tatt med i bestemmelsen om nulltoleranse og ikke som en del av aktivitetsplikten. Enkelte høringsinstanser, som for eksempel *Lillestrøm kommune*, uttaler at de støtter departementets vurdering av en plikt til å gripe inn i en enkeltsituasjon, ikke automatisk utløser en plikt til å sette inn tiltak i den enkelte sak.

Det er også noen som mener at det i merkna-dene må presiseres hvordan man skal gripe inn, og at alle involverte barn må ivaretas på en etisk forsvarlig måte. For å understreke at det ikke er hvilke som helst måter å gripe inn på som er til enkeltbarns og barnegruppens beste, foreslår *Dronnings Mauds Minne Høgskole* å tilføye at ansatte må gripe inn på en etisk forsvarlig og omsorgsfull måte, og følge opp og ivareta alle de involverte barna. *Trondhjems Asylselskap* ser også behov for en utdyping av formuleringen som pålegger ansatte å gripe inn. Å reagere i øyeblikket, ved å gripe inn gjennom å stoppe krenkende handlinger spontant, er etter deres syn viktig. Like viktig er måten den ansatte griper inn, slik at både barnet eller barna som krenkes og barnet,

barna eller ansatte som krenker, blir ivaretatt. Å gripe inn må ikke bety å støtte krenkende praksis som å ekskludere og isolere barn, definere time-out mv. *Trondhjems Asylselskap* foreslår en tilføyelse om å gripe inn på en etisk forsvarlig og omsorgsfull måte, og følge opp og ivareta alle de involverte barna. *Dronnings Mauds Minne Høgskole* og *Trondhjems Asylselskap* vil i tillegg ha en tilføyelse om at nulltoleranse også gjelder ansatte som krenker barn.

De fleste høringsinstansene som er imot forslaget, deriblant *Gjøvik kommune* og *Samvirkebarnehagene*, begrunner dette med at plikten allerede følger av rammeplanen.

#### *Krav til å arbeide forebyggende med barnehagemiljøet*

120 høringsinstanser har kommentert departementets forslag om å lovfeste krav til at barnehagen skal arbeide forebyggende med barnehagemiljøet. 99 av disse høringsinstansene støtter forslaget, mens 7 støtter det ikke. 14 av høringsinstansene har ikke tatt stilling til forslaget, men gitt kommentarer.

Blant de som støtter forslaget er *Helsedirektoratet*, *Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning*, *Universitetet i Agder*, *Dronning Mauds Minne Høgskole*, 4 fylkesmenn, 54 kommuner, 10 barnehager eller barnehagekjeder, *Barneombudet*, *Forandringsfabrikken*, *Norsk forbund for utviklingshemmede*, *FRI – Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold*, *UNICEF*, *Redd Barna*, *Voksne for barn*, *ADHD Norge*, *NEMFO* (nettverk for miljørettet folkehelsearbeid), *Trondhjems Asylselskap*, *KS*, *Kirkelig pedagogisk senter*, *Utdanningsforbundet*, *Steinerbarnehageforbundet* og *Skolelederforbundet*.

*Datatilsynet* mener at det er behov for en presisering av at det forebyggende arbeidet er noe annet enn undersøkelse og behandling av enkeltsaker. Tilsynet mener at forebygging og behandling av enkeltsaker må håndteres adskilt. Behandling av følsomme opplysninger knyttet til enkeltbarn må ifølge tilsynet forbeholdes enkeltsaker hvor forvaltningslovens saksbehandlingsregler og partsrettigheter gjelder som rettsikkerhetsgaranti. *Datatilsynet* ber om at dette kommer tydelig frem av bestemmelsen i barnehageloven.

Noen har gitt innspill til teksten i høringsnotatet eller til formuleringen av bestemmelsen. *Dronning Mauds Minne Høgskole*, *Bodø kommune* og *Trondhjems Asylselskap* foreslår å ta lek med i ordlyden.

*Oslo kommune* mener det er symbolsk viktig at kapitlet om barnehagemiljø innledes med en

bestemmelse om forebygging og systematisk arbeid. Kommunen mener det er her barnehagens fokus må ligge, og ifølge kommunen er det muligens her potensialet for forbedringer er størst. *Trondheim kommune* er bekymret for at en ny lov vil kunne forsterke et allerede økende individ- og rettighetsfokus fremfor å fokusere på å styrke og utvikle sterke barnefellesskap.

*Private Barnehagers Landsforbund (PBL)* fremhever at barnehagens forebyggende arbeid er det primære og mest sentrale arbeidet med barnehagemiljøet. PBL mener det bør være en prioritert oppgave å styrke og videreutvikle barnehagens kompetanse med forebyggende tiltak for et trygt og godt barnehagemiljø. PBL påpeker viktigheten av at barnehagens plikter tar utgangspunkt i og bygger videre på de prinsippene og føringene som allerede er gitt i rammeplanen. PBL viser til at barnehagene har lagt ned et betydelig arbeid med implementering av den nye rammeplanen, og at det er viktig at dette arbeidet videreføres og utvikles. Det er også noen flere høringsinstanser som etterlyser bedre sammenheng med barnehageloven og rammeplanen.

Av de som ikke støtter forslaget, er det flere som mener at dette er tilstrekkelig regulert gjennom rammeplanen.

#### 7.6.4 Departementets vurderinger

*Nulltoleranse mot mobbing, utestenging, trakassering, diskriminering og andre krenkelser*

At barnehagen ikke skal godta krenkelser som for eksempel mobbing, utestenging, trakassering, diskriminering, vold og andre typer krenkelser følger indirekte av dagens regelverk. Barnehageloven § 1 tredje ledd slår blant annet fast at barnehagen skal fremme demokrati og likestilling og motarbeide alle former for diskriminering. Dette er utdypet i rammeplanen der det fastslås at personalet skal forebygge, stoppe og følge opp diskriminering, utestenging, mobbing, krenkelser og uheldige samspillsmønstre. Videre vil likestillings- og diskrimineringslovens regler om å hindre diskriminering blant annet på grunn av kjønn, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder og andre vesentlige forhold ved en person, være relevant for barnehager.

For at det skal være tydelig at barnehagen skal ha nulltoleranse mot krenkelser, mener departementet at barnehageloven bør inneholde et uttrykkelig krav om dette. Formålet med bestemmelsen er å understreke viktigheten av tydelige

holdninger fra barnehagens side. På bakgrunn av høringsinnspillene og forslaget i NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov* foreslår departementet å endre ordlyden noe. Departementet foreslår å lovfeste at barnehagen ikke skal godta krenkelser som for eksempel mobbing, utestenging, trakassering, diskriminering og vold.

Flere høringsinstanser ber om en nærmere avklaring av hva slags handlinger og ytringer som regnes som krenkelser, og som barnehagen ikke skal godta. Departementet viser til at det skal ikke være en høy terskel for hva som anses som krenkelser som barn kan utsettes for, og som barnehagen ikke skal godta. Barn er mer sårbare enn voksne, og når de er i barnehagen, er de i en situasjon som de er pålagt å være i. Det er likevel ikke slik at enhver kritisk ytring eller uenighet mellom barna er ment å omfattes. Det er en del av barnehagens oppgaver å lære barna å tenke kritisk og kunne akseptere og respektere ulike meninger og overbevisninger. Barnehagebarn kan bli irettesatt av de voksne eller oppleve uenighet med de voksne eller andre barn uten at dette vil være en krenkelse.

Departementet legger til grunn at begrepet krenkelse skal forstås på samme måte som på skolefeltet og viser i denne sammenhengen til den forståelsen som er lagt til grunn i NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov*. Dette innebærer at krenkelsesbegrepet i kravet om at barnehagen ikke skal godta krenkelser, er objektivt i den forstand at det må bero på en helhetlig vurdering om noe er en krenkelse og ikke bare på det enkelte barns opplevelse. Det vil likevel ikke alltid være en lik terskel for alle barn. For eksempel kan barnas alder ha betydning for hvilke handlinger og ytringer som anses å være krenkende. Personlige forhold ved det enkelte barn har også betydning for om noe må anses å være krenkende. Det kan være personlige forhold som barnets livssyn, seksuell orientering, kjønnsuttrykk, funksjonsevne, at barnet har atferdsvansker eller sosio-emosjonelle vansker, eller forhold ved barnets familie- og hjemmesituasjon. Det har også betydning om barna er særskilt sårbare, og om det er synlig for omgivelsene. At et barn tidligere har vært utsatt for krenkelser, kan gjøre vedkommende særskilt sårbar.

Denne forståelsen av begrepet krenkelse innebærer at det ikke nødvendigvis er nulltoleranse for enhver handling eller ytring som det enkelte barn opplever som krenkende. Nulltoleransen inntreffer ved situasjoner der personalet objektivt sett kan fastslå at det foreligger en krenkelse. Departementet vil likevel understreke at dersom et barn subjektivt har opplevd å bli krenket, uten



at det objektivt har vært en krenkelse, og barnehagen blir gjort oppmerksom på dette, utløser det alltid aktivitetsplikten etter lovforslagets § 42. Selv om den aktuelle ytringen eller handlingen ikke omfattes av begrepet krenkelse objektivt sett, har barnehagen en plikt til å sette inn tiltak dersom et barn ikke opplever et trygt og godt barnehagemiljø. Det følger av aktivitetsplikten som er foreslått i kapittel 7.9 at barnehagen alltid skal ta barnets opplevelse på alvor og iverksette tiltak. Departementet viser til at aktivitetsplikten omfatter alle tilfeller hvor barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, uavhengig av årsak. Det kan for eksempel være at barnet trenger hjelp til å bygge sosial kompetanse slik at barnet lettere kan trives i samspill med andre.

Utestenging, mobbing, vold, diskriminering og trakassering er eksempler på krenkelser som barn kan bli utsatt for, og som barnehagen ikke skal godta. Det avgjørende er om ytringen eller handlingen fremstår som nedverdiggende eller integritetskrenkende for ett eller flere barn. Bestemmelsen skal omfatte både aktive handlinger og verbale uttrykk rettet direkte mot et eller flere barn, eller mer passiv opptreden som utestenging, isolering og baksnakking. Henvisningen til diskriminering og trakassering gjelder uavhengig av diskriminerings- eller trakasseringsgrunnlag. Bestemmelsen skal gi vern mot diskriminering og trakassering på bakgrunn av forhold som kjønn, funksjonsevne, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk, etnisitet, kultur, sosial status, språk, religion eller livssyn. Kravet om at barnehagen ikke skal godta krenkelser, gjelder ord og handlinger både fra barn og fra de som jobber i barnehagen.

Når det gjelder utestenging, legger departementet til grunn at det i mange tilfeller må dreie seg om gjentatt utestenging av samme barn for at det skal være omfattet av kravet om nulltoleranse. Det kan for eksempel skje at barn som er godt i gang med en lek, ikke tar nye barn med i leken. En slik situasjon vil i utgangspunktet ikke være utestenging som er omfattet av kravet om nulltoleranse, med mindre det skjer gjentatte ganger overfor det samme barnet. Hvis årsaken til at barn utestenger et annet barn er diskriminering eller trakassering, eller at situasjonen på annen måte er nedverdiggende eller integritetskrenkende for det aktuelle barnet, vil dette være annerledes. Da vil hendelsen være omfattet av kravet om nulltoleranse selv om det skjer én gang. Rammepåbudet fastslår at personalet i barnehagen aktivt skal bidra til at alle kommer inn i leken, og de skal vei-

lede barna hvis leken medfører uheldige samspillmønstre.

#### *Plikt til å gripe inn for å hindre at barn blir skadet eller utsettes for krenkelser*

Departementet mener at det bør lovfestes en plikt for personalet til å gripe inn ved krenkelser som mobbing, utestenging, trakassering, diskriminering og vold. Plikten til å gripe inn er knyttet til situasjoner der en som jobber i barnehagen, selv er vitne til at et barn blir utsatt for en krenkelse, enten av en voksen eller av ett eller flere andre barn. Plikten til å gripe inn handler ofte om umiddelbart å stanse negativ oppførsel, for eksempel ved å bryte opp en krangel eller stanse en fysisk krenkelse. Plikten til å gripe inn kan også handle om å inkludere et barn i en utfrysningssituasjon, for eksempel ved å si noe som kan støtte barnet eller ved å ta initiativ til lek med barnet, og dermed tiltrekke andre barn til samspill. Plikten kan innebære å stanse, korrigere eller veilede barn som krenker andre barn verbalt. Plikten kan også innebære å gripe inn overfor en av de andre ansatte som krenker et barn.

Krenkelsesbegrepet er objektivt i den forstand at det må bero på en helhetlig vurdering om noe er en krenkelse, ikke bare det enkelte barns opplevelse. Ytringer som er en del av et akseptabelt sosialt samspill, skal ikke regnes som krenkelser. Se departementets vurderinger i punktet ovenfor.

En plikt til å gripe inn er ikke det samme som en plikt til å sette inn tiltak. Handling gjennom å gripe inn er umiddelbar og rettet mot en situasjon som pågår og er forholdsvis akutt. Det kan oppstå tilfeller der ansatte må gripe inn for å stanse en verbal eller fysisk krenkelse, men at det er på det rene at barnet som ble krenket, ellers har et trygt og godt barnehagemiljø. I så fall er det ikke behov for tiltak etter aktivitetsplikten. Barn kjenner ikke alltid til hva som er en del av et akseptabelt sosialt samspill, og når de trår over denne grensen. Det kan derfor oppstå en del enkeltsituasjoner der ansatte må gripe inn for å stanse krenkelser og veilede barn. Dette er ikke et uttrykk for at ett eller flere barn ikke opplever barnehagemiljøet som trygt og godt ellers. Selv om det ikke er grunn til å mistenke at barnet opplever barnehagemiljøet som utrygt eller dårlig, kan det ut fra situasjonen være grunn til å følge litt ekstra med på barnet som har blitt utsatt for krenkelsen. Barn som tidligere har vært utsatt for krenkelser, kan være særskilt sårbare.

Departementet er enig i innspillet om at barnehagebarn er i en alder hvor egenskaper som

empati og intensjon, og forståelsen av egne handlingers konsekvenser, ikke er ferdig utviklet. Et barn som slår, kan vel så gjerne forsøke å få kontakt med den andre som å ha en intensjon med å plage eller skade den andre. I de tidlige leveårene kan handlinger som senere i livet anses som krenkende eller voldelige, være barnets forsøk på å uttrykke seg. Departementet understreker at selv om et barn ikke har som intensjon å krenke andre barn, skal de som arbeider i barnehagen stansere krenkelser og veilede barn om hvordan de skal opptre overfor hverandre. I noen tilfeller kan det være hensiktsmessig å veilede barn ved å utfordre dem på å håndtere situasjonen selv som et ledd i deres sosialisering. Departementet understreker videre viktigheten av at de som arbeider i barnehager griper inn mot krenkelser på en måte som ikke er stigmatiserende for barna, og som ivaretar alle involverte på en etisk forsvarlig og omsorgsfull måte.

En del høringsinstanser påpeker at plikten til å gripe inn bør tas inn som en del av aktivitetsplikten på samme måte som på skolefeltet. Departementet viser til at denne plikten handler om å gripe inn for å stanse krenkelser. Hva som må anses som en krenkelse, skal vurderes objektivt i den forstand at det må bero på en helhetlig vurdering om noe er en krenkelse, ikke bare det enkelte barns opplevelse. Departementet ønsker å påpeke at det er en viktig forskjell mellom disse pliktene; plikten til å gripe inn inntreer umiddelbart ved krenkelser, mens aktivitetsplikten handler om å følge opp tilfeller der ett eller flere barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Departementet mener det vil være en fordel at plikten til å gripe inn står i tilknytning til kravet om at barnehagen ikke skal godta krenkelser fordi det da blir tydeligere at denne plikten inntreer ved krenkelser. Aktivitetsplikten handler om å undersøke og sette inn tiltak der et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Denne plikten vil blant annet inntre der barnet ut fra en subjektiv opplevelse mener at barnehagemiljøet ikke er trygt og godt. Departementet vil vurdere om dette bør reguleres på tilsvarende måte i opplæringsloven kapittel 9 A.

#### *Krav til å arbeide forebyggende med barnehagemiljøet*

For å tydeliggjøre barnehagens ansvar for å sikre at alle barn har et trygt og godt barnehagemiljø, mener departementet at det bør lovfestes et krav om at barnehagen skal arbeide forebyggende for å fremme et trygt og godt barnehagemiljø. Et stort flertall av høringsinstansene støtter lovforslaget.

Gjennom rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver stilles det allerede flere krav til barnehagen som handler om å fremme et godt psykososialt barnehagemiljø. Departementet mener likevel det er behov for å løfte frem i loven at barnehagen skal arbeide forebyggende med det psykososiale barnehagemiljøet. At barnehagen arbeider forebyggende er avgjørende for at alle barna skal ha et trygt og godt barnehagemiljø. Aktivitetsplikten skal sikre at barnehagen setter inn tiltak dersom ett eller flere barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Målet er imidlertid å unngå slike situasjoner, og for å oppnå dette må barnehagen arbeide forebyggende. Departementet ønsker derfor å innføre en overordnet lovbestemmelse om dette i kapitlet om psykososialt miljø i barnehageloven.

Departementet mener ordlyden i bestemmelsen bør endres noe på bakgrunn av høringsinnspillene og forslaget i NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov*. Når det gjelder bestemmelsen om forebyggende arbeid på skoleområdet, er det her foreslått en formulering som etter departementets syn er noe enklere språklig sett. Videre er departementet enig i at lek bør fremgå av ordlyden på lik linje med læring. Dette vil også gjøre bestemmelsen bedre harmonisert med bestemmelser i den foreslåtte forskriften om miljø og helse i barnehager og skoler. Her er det blant annet foreslått at virksomhetens fysiske miljø skal være forsvarlig ut fra en vurdering av faktorer i miljøet som kan påvirke barnehagebarns og elevers helse, trivsel, lek og læring. Departementet foreslår på denne bakgrunn å lovfeste at barnehagen skal forebygge at barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø ved å arbeide kontinuerlig for å fremme helsen, trivselen, leken og læringen til barna.

At barnehagen arbeider forebyggende, er avgjørende for at alle barn skal ha et trygt og godt barnehagemiljø. Barnehagen skal arbeide for å fremme faktorer som gir et positivt barnehagemiljø for barna. Personalet skal jobbe faglig og systematisk for å fremme vennskap og fellesskap, og å sikre at alle barn er inkludert i barnefellesskapet. Det er særlig viktig å kartlegge hvem de sårbare barna er, og å sørge for å være i forkant før en situasjon oppstår. Enkelte grupper er mer utsatt for å oppleve utrygghet og krenkelser i barnehagen, for eksempel barn med nedsatt funksjonsevne. Barnehagen må søke å finne frem til tiltak som kan forebygge at dette skjer.

Det følger av formålsbestemmelsen i barnehageloven § 1 blant annet at barnehagen i samarbeid og forståelse med hjemmet skal ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og

danning som grunnlag for allsidig utvikling. Barnehagen skal bidra til trivsel og glede i lek og læring, og være et utfordrende og trygt sted for fellesskap og vennskap. Rammeplanen utdypet og utfyller lovens formålsbestemmelse og innholdsbestemmelsen § 2 og gir føringer for hvordan blant annet kravet til å arbeide forebyggende med barnehagemiljøet skal forstås.

Det nærmere innholdet i kravet til å forebygge tilfeller hvor barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, må bygge på kunnskap om hvordan barnehagen bør arbeide for å fremme et trygt og godt barnehagemiljø. Departementet understreker at barnehagens plikter skal ta utgangspunkt i og bygge videre på de prinsippene og føringene som er gitt i rammeplanen. Barnehagene arbeider mye med å implementere rammeplanen, og dette arbeidet skal videreføres og utvikles.

Når det gjelder samiske barn viser departementet til at barnehagen skal synliggjøre samisk kultur og bidra til at barna kan utvikle respekt og fellesskapsfølelse for det samiske mangfoldet. Samtidig skal barnehagen bidra til at språklig mangfold blir en berikelse for hele barnegruppen, støtte flerspråklige barn i å bruke sitt morsmål og aktivt fremme og utvikle barnas norske eller samiskspråklige kompetanse.

I dag inneholder forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. et krav om å «fremme trivsel og gode psykososiale forhold». Når det gjelder det psykososiale miljøet, vil forslagene i denne proposisjonen dekke det samme som kravet i dagens forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. Det er etter departementets syn behov for tydeligere krav om at barnehagene skal forebygge tilfeller hvor barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø ved å arbeide kontinuerlig for å fremme helsen, trivselen, leken og læringen til barna. Forslagene i dette høringsnotatet gjør at pliktene blir tydeligere. Departementet viser videre til at hele forskriften om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. er foreslått endret. Det er blant annet foreslått at denne forskriften i hovedsak skal regulere det fysiske miljøet.

Mange høringsinstanser har trukket frem at kompetent og tilstedeværende personale er de viktigste faktorene for å sikre et godt psykososialt miljø. For eksempel viser *UNICEF* til at å bygge et inkluderende fellesskap der også sårbare barn finner sin plass, krever planmessig og kunnskapsbasert arbeid. *Barnehageopprøret* viser til at mobbing forbygges best ved at det er kvalifiserte ansatte til stede i det direkte arbeidet med barna og som kan utføre inkluderende og veiledende

praksis. De viser til at barnehagenes problem ikke er retningslinjer for mobbing, men at de til enhver tid er underbemannet på grunn av en alt for svak bemanningsnorm. *Høgskulen på Vestlandet* viser til at et arbeidsmiljø som er preget av lav voksen tetthet, tidsnød og høyt sykefravær kan være en grunn til at barn ikke får et trygt og godt psykososialt miljø. Høgskolen mener at å sørge for god og kompetent bemanning må prioriteres over en lovendring som gjør små barn til overgripere og som ikke styrker personalets forutsetninger for å kunne legge til rette for et trygt lekemiljø der alle kan delta i lek.

Regjeringen har innført en bemanningsnorm og skjerpet pedagognormen. Bemanningsnormen ble innført 1. august 2018, og barnehagene hadde frist frem til 1. august 2019 med å oppfylle normen. I perioden 2018–2020 gis det øremerkede tilskudd for å styrke innføringen av normen i små barnehager. I 2020 er tilskuddet 111,2 mill. kr.

For barn under tre år skal det være maks tre barn per voksen, mens for barn over tre år skal det være maks seks barn per voksen. 1. august 2018 ble også pedagognormen skjerpet. Nå skal det være minimum en pedagogisk leder per syv barn under tre år, og minst en pedagogisk leder per 14 barn over tre år. Det er viktig å understreke at begge normene er minstekrav. Barnehagens eier har, uavhengig av normene, ansvar for tilstrekkelig bemanning, og at bemanningen er tilstrekkelig kvalifisert, til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet i tråd med lover og regelverk.

### 7.6.5 Departementets forslag

Departementet foreslår å lovfeste at barnehagen ikke skal godta krenkelser som for eksempel mobbing, utestenging, trakassering, diskriminering og vold, og at de som arbeider i barnehagen skal ha plikt til å gripe inn ved slike krenkelser.

Departementet foreslår videre å lovfeste at barnehagen skal forebygge at barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø ved å arbeide kontinuerlig for å fremme helsen, trivselen, leken og læringen til barna. Se forslag til ny § 41 i barnehageloven.

## 7.7 Aktivitetsplikt når barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø

### 7.7.1 Gjeldende rett

Barnehageloven har ikke bestemmelser som direkte regulerer barns psykososiale barnehage-

miljø eller personalets plikt til å handle. Ut fra formålsbestemmelsen og øvrige bestemmelser kan det likevel indirekte utledes at barn skal ha et trygt og godt miljø i barnehagen. Det følger av rammeplanen at personalet skal «forebygge, stoppe og følge opp diskriminering, utestenging, mobbing, krenkelser og uheldige samspillsmønstre».

Kunnskap om barnegruppens og enkeltbarns trivsel og allsidige utvikling, er viktig for å gi alle barn et tilrettelagt tilbud i tråd med barnehageloven og rammeplanen. Derfor følger det av rammeplanen at barnehagen skal observere og vurdere barnets trivsel og allsidige utvikling fortløpende. Observasjonene og vurderingene skal gjøres med utgangspunkt i barnets individuelle forutsetninger og kunnskap om barns utvikling og behov. Barnets erfaringer og synspunkter er en del av det helhetlige bildet.

Dokumentasjon av det pedagogiske arbeidet skal inngå i barnehagens arbeid med å planlegge, vurdere og utvikle den pedagogiske virksomheten. Dokumentasjonen skal vise hvordan personalet arbeider for å oppfylle kravene i barnehageloven og rammeplanen. Barnehagen skal dokumentere vurderinger av barnegruppens og enkeltbarns trivsel og allsidige utvikling når det er nødvendig for å gi barngruppen og enkeltbarn et tilrettelagt tilbud.

### 7.7.2 Høringsforslaget

Departementet foreslo å lovfeste en aktivitetsplikt for barnehagen for å sikre at alle barn har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø. Aktivitetsplikten består av flere delplikter. Departementets forslag innebærer at alle som jobber i barnehagen, skal *følge med* på om barna har et trygt og godt barnehagemiljø og *varsle* styrer ved mistanke om eller kjennskap til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Forslaget innebærer også en plikt for styrer til å varsle barnehageeier i alvorlige tilfeller.

Departementet foreslo at barnehagen skal ha plikt til å *undersøke* saken ved mistanke om, eller kjennskap, til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø.

Videre foreslo departementet at barnehagen skal ha plikt til å *sette inn tiltak* for å sikre at barnet kan ha et trygt og godt barnehagemiljø. Plikten til å sette inn tiltak gjelder der barnehagens undersøkelse avdekker at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, og der barnet selv eller foreldrene sier ifra om det samme. Plikten til å sette inn tiltak skal gjelde så lenge barnet ikke har

et trygt og godt barnehagemiljø, og det finnes egnede tiltak som barnehagen kan sette inn. Det kan være tilfeller der aktivitetsplikten er oppfylt selv om barnet og foreldrene fremdeles ikke er fornøyd med barnehagemiljøet. Dette vil være tilfellet hvis barnehagen har gjort alt som med rimelighet kan forventes, og barnehagens planer for videre tiltak er i samsvar med et godt faglig skjønn.

Det ble foreslått innført en *skjerpet aktivitetsplikt* ved mistanke om, eller kjennskap til, at en som jobber i barnehagen, krenker et barn. Den skjerpede aktivitetsplikten innebærer at styrer og barnehageeier alltid skal varsles i slike tilfeller, og at undersøkelser og tiltak skal iverksettes straks.

### 7.7.3 Høringsuttalelsene

Det er 142 høringsinstanser som har kommentert departementets forslag om å innføre en aktivitetsplikt med flere delplikter. 114 av disse høringsinstansene støtter forslaget, mens 8 støtter det ikke. 20 av høringsinstansene har ikke tatt stilling til forslaget, men gitt kommentarer.

#### *Innspill til forslaget om å innføre en aktivitetsplikt*

7 fylkesmenn, 60 kommuner, 12 barnehager eller barnehagekjeder, *Barneombudet*, *Statped*, *Dronning Mauds Minne Høgskole*, *Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning*, *Senter for Barnehageforskning*, *Universitetet i Sørøst-Norge*, *Elev-, lærling- og mobbeombudene*, *Forandringsfabrikken*, *Reform – ressurscenter for menn*, *Redd Barna*, *UNICEF*, *ADHD Norge*, *Dysleksi Norge*, *Funksjonshemmedes fellesorganisasjon*, *Hørselshemmedes landsforbund*, *Norsk forbund for utviklingshemmede*, *KS*, *Utdanningsforbundet*, *Skolelederforbundet* og *Steinerbarnehageforbundet* er blant høringsinstansene som støtter forslaget om å innføre en aktivitetsplikt. *Private Barnehagers Landsforbund (PBL)* uttaler generelt at de støtter forslag til regler om nye og tydelige plikter for barnehagens arbeid med å sikre barnas rett til et trygt og godt psykososialt miljø. De fleste som støtter forslaget begrunner dette med at loven bør inneholde tydelige og konkrete plikter for barnehagen der et barn ikke har det trygt og godt.

*Sametinget* skriver at de støtter formålet med de foreslåtte endringene i barnehageloven, og at de mener at et klarere regelverk vil være med på å forplikte både barnehageeiere og personalet i barnehagene til å forebygge, gripe inn og følge opp krenkelser, mobbing og utenforskap i barnehagene. De påpeker at det fortsatt er samiske barn

som opplever diskriminering på grunn av at de snakker samisk i barnehagen. Sametinget er kritisk til at det ikke er skrevet noe om verken samisk språk, kultur eller samiske barns rettigheter i høringsforslaget. De viser til at samisk språk og kultur nevnes eksplisitt og er gjennomgående i rammeplanen.

*Gjøvik kommune, Holmestrand kommune, Samvirkebarnehagene, Organisasjon for private barnehager i Larvik, Pedagoger i Natveitåsen barnehage, Utdanningsforbundet Trondheim, Utdanningsforbundet Melhus* og en anonym person støtter ikke forslaget. Flesteparten av disse instansene viser til at mobbing ikke kan forebygges av regelverk eller at dette allerede er tilstrekkelig regulert gjennom rammeplanen. Noen viser til at det heller trengs mer kompetanse og bedre bemanning. De viser til at barnehager med høy kvalitet allerede gjør det som foreslås lovregulert. Videre er de bekymret for at kravene gir vesentlig merarbeid og dokumentasjon.

Av de høringsinstansene som har gitt kommentarer til forslaget uten å ta stilling til det, er det en del som fremhever at de i utgangspunktet er positive til forslagene, men at det må ses i sammenheng med at skriftlig dokumentasjon og oppfølging av barn, foresatte, personal etc. tar tid. De viser til at forslaget får konsekvenser for blant annet pedagognorm, bruk av plantid og styrers arbeidsmengde. Enkelte mener at forslaget bør utløse krav om full bemanning gjennom hele dagen. For eksempel skriver *Barnehageoppørret* at mobbing forebygges ved at det er kvalifiserte ansatte tilstede i det direkte arbeidet med barna og som kan utføre inkluderende og veiledende praksis. *Barnehageoppørret* viser til at mobbeforebyggende arbeid er allerede definert gjennom rammeplanen.

*Justis- og beredskapsdepartementet* skriver at det bør vurderes hva den nedre terskelen for at et barn ikke har det «trygt og godt» skal være. De stiller seg også spørrende til om det i tilstrekkelig grad er tatt høyde for at det bør være proporsjonalitet mellom barnets problemer og aktivitetspliktene som inntreer. *Sarpsborg kommune* ber departementet vurdere om barnets subjektive opplevelse alltid skal ligge til grunn.

Noen høringsinstanser, som for eksempel *Rælingen kommune, Namsos kommune, Aurskog-Høland kommune, Sandnes kommune* og *KS* mener det ikke i tilstrekkelig grad er problematisert hvordan barnehagen skal forholde seg til saker der flere barn inngår i mulige aktiviteter for å sikre et enkeltbarn et trygt og godt barnehagemiljø. Tiltak mot enkeltbarn kan også potensielt

komme i konflikt med barns rett til medvirkning og hensynet til barns beste.

*Hol kommune, Nes kommune, Gol kommune og Ål kommune* mener at begrepet «aktivitetsplikt» bør endres til «handlingsplikt». *Bodø kommune* mener det bør fremkomme av overskriften at barnehagemiljøet skal være inkluderende. Noen, deriblant Justis- og beredskapsdepartementet, stiller også spørsmål ved om alle delpliktene bør omfatte alle som arbeider eller yter tjeneste i barnehagen, samtidig som andre trekker det frem som positivt at dette er personkretsen som skal være omfattet av delpliktene.

Noen av høringsinstansene mener det er avgjørende at endringene følges opp med å samtidig øke kunnskapen om barns utvikling hos barnehagelærere og andre som jobber i barnehagen. Flere mener det bør lages en veileder for hvordan barnehagen skal følge opp aktivitetsplikten. Noen høringsinstanser, inkludert Barneombudet, trekker frem at foreldre bør informeres om regelverket og hvor saken kan meldes.

#### *Innspill til de konkrete delpliktene*

Noen av høringsinstansene har gitt kommentarer til de konkrete delpliktene som aktivitetsplikten skal bestå av. Når det gjelder *plikten til å varsle styrer*, ber *Barneombudet* departementet om å vurdere om «varsle» bør endres til «melde fra». Det kan ifølge ombudet være en mer riktig beskrivelse av hva det er snakk om, og kan bidra til at det ikke blir blandet sammen med varsling etter arbeidsmiljøloven.

Departementet foreslo også at barnehagen skal ha en *plikt til å varsle barnehageeier* i alvorlige tilfeller. Flere av høringsinstansene ber om en klargjøring av hva som ligger i «alvorlige tilfeller».

Noen høringsinstanser trekker frem at det er positivt at undersøkelsesplikten også inntreer når foreldre mener at deres barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, men enkelte påpeker at det er uklart hvor langt barnets og foreldrenes muligheter til å kreve undersøkelser strekker seg. *Funksjonshemmedes fellesorganisasjon* trekker frem at det er viktig at det at barnet «sier ifra» må tolkes vidt, og at det må sørges for at barn uten taleevne eller som har vanskeligheter med å formulere seg, blir tilstrekkelig ivaretatt. *Fylkesmannen i Troms og Finnmark* mener det bør vurderes en tidsfrist på fem dager fra foreldre har tatt opp med barnehagen at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø til barnehagen oppfyller sin aktivitetsplikt.

Når det gjelder *plikten til å sette inn egnede tiltak*, er det noen av høringsinstansene som mener at høringsnotatet ikke i tilstrekkelig grad skisserer problemet som oppstår når en barnehage ikke tar tak i problemer, eller når tiltakene barnehagene iverksetter ikke har den ønskede effekt. Noen mener det bør presiseres at tiltakene skal være faglig fundert, og at skal fremgå at systemrettede tiltak alltid skal være vurdert før man setter inn individrettede tiltak. De fleste støtter kravet om en aktivitetsplan, og enkelte har innspill til hva denne planen bør inneholde. Noen etterspør presiseringer knyttet til tverrfaglig samarbeid. *Datatilsynet* og *Utdanningsforbundet* mener det bør fremgå at behandling av følsomme opplysninger knyttet til enkeltbarn må forbeholdes enkelt saker hvor forvaltningslovens saksbehandlingsregler og partsrettigheter gjelder som rettsikkerhetsgaranti.

Flere av høringsinstansene er opptatt av hvordan de ansattes rettsvern skal sikres i forbindelse med forslaget om en *skjerpet aktivitetsplikt der en ansatt krenker barn*. Utdanningsforbundet støtter at det innføres en slik plikt, men mener at det er behov for at bestemmelsen tydeliggjøres. De viser til utfordringene knyttet til praktiseringen av bestemmelsen om skjerpet aktivitetsplikt som pekes på i evalueringen av opplæringsloven kapittel 9 A, og stiller spørsmål ved om det er hensiktsmessig at styrer skal melde fra til barnehageeier allerede hvor det foreligger mistanke om at en ansatt krenker et barn. De mener at deres erfaringer fra skolemiljøfeltet tilsier at alt for mange saker meldes til kommunen og eskalerer før det er foretatt tilstrekkelige undersøkelser i saken. Forbundet mener derfor at det bør tydeliggjøres i loven at styrer skal undersøke saken før den eventuelt meldes til den som er barnehageeier.

Flere høringsinstanser påpeker at det er viktig å kunne gripe inn i situasjoner uten å bli oppfattet som krenkende. En del høringsinstanser mener at det er noe motstridende tekst i høringsnotatet når det gjelder betydningen av barnets subjektive opplevelse, og flere ber også om en nærmere avklaring av begrepet krenkelser. Flere støtter at ytringer som skal regnes som en del av et akseptabelt sosialt samspill ikke skal regnes som krenkelser. *Bergen kommune* mener at det bør gjøres en avgrensning i lovteksten når det gjelder hva som utløser den skjerpede aktivitetsplikten, og hva som går inn under det ordinære veiledningsansvaret som ligger hos styrer og pedagogisk leder i rammeplanen.

Noen høringsinstanser mener departementet bør tydeliggjøre forholdet til arbeidsmiljøloven.

Elev- lærling- og mobbeombudene anbefaler at det utarbeides felles retningslinjer med Arbeidstilsynet og partene i arbeidslivet om dette temaet. Noen er også svært bekymret for samarbeidet og arbeidsmiljøet mellom ansatte på avdeling og på tvers av i kjølevannet av en slik endring.

Når det gjelder forslaget om å ikke innføre en *ny generell dokumentasjonsplikt* er høringsinstansene veldig delt. Mange trekker dette frem som positivt da de er enige i at dagens krav sammen med et nytt krav om å lage en aktivitetsplan er tilstrekkelig. Barneombudet er blant dem som støtter at det ikke er behov for en ny dokumentasjonsplikt. Samtidig mener PBL og mange andre at det bør innføres minimumskrav til dokumentasjon tilsvarende det som gjelder etter opplæringsloven kapittel 9 A.

## 7.7.4 Departementets vurderinger

### 7.7.4.1 En aktivitetsplikt som skal sikre at barn har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø

Departementet mener at det bør innføres en aktivitetsplikt tilsvarende den som er gitt i opplæringsloven. Formålet med en slik aktivitetsplikt er å bidra til at alle barnehagebarn opplever at barnehagen er et sted der det er trygt og godt å være og et miljø der de opplever tilhørighet, mestring og trivsel. Det er dette barnehagen må realisere. Etter departementets syn må barnehagen ha en klar forpliktelse til å reagere i alle tilfeller der et enkeltbarn eller flere barn i en barnegruppe ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Et stort flertall av høringsinstansene støtter dette.

Flere av høringsinstansene som ikke støtter forslaget om å gi barnehagen en aktivitetsplikt, mener at barnehagens plikter for å sikre at barna har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø er tilstrekkelig regulert i rammeplanen. Departementet mener at det sammenlignet med reglene som gjelder på skoleområdet, ikke går like tydelig frem av rammeplanen hva barnehagepersonalet har plikt til å gjøre for å sikre at barna har et trygt og godt barnehagemiljø. Departementet mener det er behov for flere og mer spesifikke plikter som presiserer hva barnehagen skal gjøre for å fange opp, og følge opp, barn som ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. For å understreke betydningen av aktivitetsplikten mener departementet at den bør fremgå av barnehageloven.

Departementet understreker at barnehagens aktivitetsplikt gjelder på lik linje for samiske barn som for alle andre barn. Barnehagen skal ifølge

rammeplanen synliggjøre samisk kultur og bidra til at barna kan utvikle respekt og fellesskapsfølelse for det samiske mangfoldet. Samtidig skal barnehagen bidra til at språklig mangfold blir en berikelse for hele barnegruppen, støtte flerspråklige barn i å bruke sitt morsmål og aktivt fremme og utvikle barnas norske eller samiskspråklige kompetanse.

Aktivitetsplikten skal være knyttet til spørsmålet om *barna har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø*. Noen av høringsinstansene påpeker at det bør være en nedre terskel for hva som skal til for at et barn ikke har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø, og mener at departementet må klargjøre hva som skal til for at barnehagens aktivitetsplikt setter inn.

Departementet understreker at det er når barnet, eller barna i de ulike barnegruppene, ikke har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø at delpliktene trer inn. Dette vil være en annen terskel enn hva som utløser plikten til å gripe inn og den skjerpede aktivitetsplikten fordi det da må foreligge en krenkelse. Det kan oppstå tilfeller der ansatte må gripe inn for å stanse en verbal eller fysisk krenkelse, men det betyr ikke i seg selv at barnet som ble krenket ikke opplever det psykososiale barnehagemiljøet som trygt og godt. Et barn kan for eksempel oppleve å bli slått eller bitt av et annet barn som en enkelthendelse i barnehagen. I slike tilfeller har de som arbeider i barnehagen plikt til å gripe inn for å stanse krenkelsen, men det er ikke gitt at det i det konkrete tilfellet er grunn til å mistenke at barnet ikke har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø. Aktivitetsplikten gjelder hvis det er grunn til å mistenke at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø på en mer generell basis enn den aktuelle hendelsen isolert sett, eller hvis barnet selv eller foreldrene sier ifra om dette. En hendelse med en verbal eller fysisk krenkelse, kan være et uttrykk for at barnet ikke har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø, men det trenger ikke nødvendigvis å være det. Departementet viser til at barnehagebarn er i en alder hvor egenskaper som empati og intensjon, og forståelsen av egne handlingers konsekvenser, ikke er ferdig utviklet. Et barn som slår, kan vel så gjerne forsøke å få kontakt med den andre som å ha en intensjon om å plage eller skade den andre.

Videre vil foreldrene ofte ha en løpende dialog med barnehagen om enkeltstående situasjoner eller hendelser i barnehagen. Så lenge det ikke er en bekymring for barnets psykososiale miljø mer generelt, vil ikke dette innebære at barnehagens aktivitetsplikt trer inn. Vanligvis er det også en

løpende dialog mellom foreldre og ansatte i barnehagen om mer alminnelige utfordringer barnet har i barnehagen. Et eksempel er tilfeller der foreldrene er bekymret for om barnet sover nok på dagen fordi de opplever at barnet er veldig sliten etter barnehagen. Med mindre det er grunn til å mistenke at søvnproblemene skyldes at barnet ikke opplever barnehagemiljøet som trygt og godt, er ikke dette ment å omfattes av den foreslåtte aktivitetsplikten. Det samme gjelder for eksempel dersom barnet i en periode ikke vil spise enkelte matvarer, eller ikke vil sitte ved bordet under måltidene. Små barn kan gå igjennom slike perioder hvor det er behov for ekstra dialog med foreldre uten at utfordringene har som årsak at barnet ikke har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø.

I tillegg til generelle, grunnleggende faktorer som er viktige for at barn skal ha et trygt og godt i barnehagen, må de ansatte ta hensyn til at barn har ulike individuelle behov. De ansatte må bli kjent med barna og barnas foreldre for å forstå hvilke behov det enkelte barnet har. Vurderingen av om et barn har et trygt og godt barnehagemiljø skal bygge på den virkningen barnehagemiljøet faktisk har på det enkelte barnet eller barna i barnegruppen. Noen barn kan ha en særskilt sårbarhet som gjør dem mer utsatt for å komme i en situasjon der de ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Slik sårbarhet kan være knyttet til for eksempel barnets funksjonsevne, at barnet har atferdsvansker, eller forhold ved barnets familie- og hjemmesituasjon. Personlige forhold ved det enkelte barnet kan gjøre at barnet er særlig sårbart. Det kan være personlige forhold knyttet til for eksempel barnets religion, seksuelle orientering, kjønnsuttrykk, funksjonsevne, til at barnet har atferdsvansker eller sosio-emosjonelle vansker, eller til forhold ved barnets familie- og hjemmesituasjon. Barn som tidligere har vært utsatt for krenkelser, kan være særskilt sårbare.

Det er barnets egen opplevelse som skal legges til grunn når barnehagen skal ta stilling til om barnet har et trygt og godt barnehagemiljø. Hvis et barn eller foreldrene gir uttrykk for at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, skal barnehagen legge dette til grunn. Barnehagen kan ikke avvise barnets eller foreldrenes påstand om at det ikke er et trygt og godt barnehagemiljø ved å vise til at de andre barna opplever miljøet som godt eller at barnehagens ansatte ikke har vært vitne til krenkelser. Samtidig kan det være tilfeller der barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø selv om barnet selv eller foreldrene ikke har tatt opp dette. Dette kan for eksempel være i tilfel-

ler der barnehagen etter eget initiativ har undersøkt en sak, og kommet til at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø.

Departementet påpeker at det kan være mange ulike og sammensatte årsaker til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. At barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø trenger ikke bety at barnehagen har gjort noe galt.

At årsaken til barnets utrygghet ligger utenfor barnehagen eller tilbake i tid, skal ikke avgrense aktivitetsplikten. Aktivitetsplikten skal tre inn selv om årsaken til at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø skyldes forhold eller hendelser som har skjedd utenfor barnehagen eller tilbake i tid. Det avgjørende er om en eller flere hendelser påvirker barnets barnehagemiljø, relasjonen mellom barna eller relasjonen mellom barnet og ansatte, på en slik måte at barnet ikke har det trygt og godt når det er i barnehagen.

Departementet anbefaler å opprettholde begrepet «aktivitetsplikt», fremfor å endre dette til «handlingsplikt» slik enkelte av høringsinstansene foreslår, siden dette er et begrep som er godt etablert fra skoleområdet. Videre mener vi at begrepet «trygt og godt barnehagemiljø» også dekker det at miljøet skal oppleves som inkluderende.

#### 7.7.4.2 En aktivitetsplikt med flere delplikter

Departementet mener at aktivitetsplikten bør bestå av flere delplikter:

- Plikt til å følge med
- Plikt til å melde fra
- Plikt til å undersøke
- Plikt til å sette inn tiltak

Delpликтene tilsvarer delplikter etter opplæringsloven § 9 A-4. Departementet ser ikke behov for å innføre en egen delplikt om at barnehagen skal sørge for at involverte barn blir hørt. Denne plikten følger allerede av barnehageloven § 3.

I det videre omtales delpликтene hver for seg.

#### *Plikt til å følge med*

Departementet mener at det bør lovfestes en plikt for alle som jobber i barnehagen til å følge med på om barna har et trygt og godt barnehagemiljø, både som enkeltbarn og som barn i barnegruppen. Et stort flertall av høringsinstansene støtter dette forslaget.

Etter departementets vurdering er plikten til å følge med på hvordan barna har det i barnehagen

en sentral del av barnehagens arbeid for å sikre at barna har et trygt og godt barnehagemiljø.

I praksis vil plikten til å følge med inkludere systematiske tiltak, for eksempel rutiner for tilstedeværelse i barnegruppene og systematisk observasjon blant alle barna. En metode for å følge med på om barna har det trygt og godt, kan være å observere enkeltbarn eller barnegrupper. Det er viktig at personalet følger med på gruppedynamikken i tillegg til å følger med på hvordan enkeltbarn har det. Personalet må være oppmerksomme på gruppens samspillmønstre og endringer i disse mønstrene. Dette kan for eksempel være der et barn sjelden er med i lek eller der barnet blir tildeelt de mindre attraktive rollene i leken og dette gjentar seg. De som jobber i barnehagen skal ikke bevisst kunne overse eller unngå å følge med på relasjoner mellom barna. En barnehage kan ikke unngå ansvar ved å vise til at personalet ikke visste hva som foregikk, eller at de ikke hadde noen mistanke om at noe var galt.

Et barn kan gjennom sin adferd gi mer eller mindre tydelig uttrykk for at det ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Dette kan være både utadvendt og aggressiv eller innadvendt og isolerende adferd. Det kan også være tilbaketrekning, eller aggressiv atferd overfor andre barn. Personalet må være særlig oppmerksomme på barnas atferd og reaksjoner og endringer i adferd og reaksjoner. Personalet må også følge med på signaler og tilbakemeldinger som kommer fra foreldre. En åpen tilnærming til hvordan barn uttrykker at de ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, er avgjørende fordi mange av barna mangler språk til å si ifra. Derfor vil de ofte uttrykke seg på andre måter.

Plikten til å følge med omfatter alle voksne som jobber eller yter tjenester i barnehagen, og ikke bare personer som er ansatt. Plikten varierer ut fra hvilken rolle, oppgaver og posisjon personen har i barnehagen.

#### *Plikt til å melde fra til barnehagens styrer*

Departementet mener at det bør innføres en plikt for personalet til å varsle barnehagens styrer hvis de får mistanke om eller kjennskap til at et enkelt barn, eller flere barn i en barnegruppe, ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Det stilles ikke formkrav til selve varslingen.

Et stort flertall av høringsinstansene støtter forslaget om å innføre en plikt for personalet til å varsle barnehagens styrer. Når det gjelder begrepet «varsle», er departementet enig i Barneombudets innspill om at bruken av dette begrepet i



reglene om barnehagemiljø kan være problematisk. Begrepet varsle brukes i dag vanligvis om varsling om kritikkverdige forhold etter arbeidsmiljøloven. Varslingsregelverket etter arbeidsmiljøloven gir virksomheten en rekke plikter, blant annet regler for hvordan varselet skal følges opp og plikt til å utarbeide rutiner for intern varsling. Departementet er enig i at det er uheldig om de foreslåtte reglene i barnehagemiljøloven forveksles med varslingsregelverket etter arbeidsmiljøloven. Departementet er enig med Barneombudet om at begrepet «melde fra» vil gi en riktigere beskrivelse av hva denne plikten går ut på. Departementet foreslår derfor at begrepet endres til «melde fra» i lovteksten. Departementet mener det vil være naturlig at den samme endringen gjøres i opplæringsloven kapittel 9 A, og vil følge opp dette i forbindelse med oppfølgingen av NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov*.

Departementet mener at de som jobber i barnehagen, må melde fra så raskt som det er rimelig å forvente av dem i det enkelte tilfellet. I noen tilfeller vil det være nødvendig å melde fra til styrer straks, mens i andre tilfeller kan det være forsvarlig å vente noe lenger, for eksempel til slutten av dagen eller til ukentlige oppsummeringer.

Styrer er ansvarlig for at barnehagen håndterer og følger opp slike meldinger på en forsvarlig måte. Styrer kan gjennom delegasjon bestemme at en annen person i barnehagen skal ta imot meldingene. Styrer er likevel ansvarlig for at barnehagen håndterer meldinger på en ansvarlig måte. For at delegasjonen skal være forsvarlig, må den som får delegert oppgaven, ha en funksjon eller myndighet i barnehagen som gjør at han eller hun kan ivareta oppgaven.

#### *Plikt til å melde fra til barnehageeier*

Departementet mener at styrer skal ha en plikt til å melde fra til barnehageeier i alvorlige tilfeller. Hensikten med meldingen er å gjøre de som er ansvarlige for virksomheten kjent med saken.

For kommunale barnehager er det kommunestyret som har det overordnede ansvaret, og kommundirektøren har det øverste administrative ansvaret. Det er kommundirektøren som forvalter oppgaven med å drive barnehager, og som derfor vil være ansvarlig for å motta en slik melding. Oppgavene med å motta og følge opp slike meldinger kan på vanlig måte delegeres til den som er styrers nærmeste leder i kommunen. Når det gjelder private barnehager, er det styret for det rettssubjektet som driver barnehagen som er barnehagens øverste organ, og ansvarlig for at barneha-

gen drives i samsvar med barnehageloven med forskrifter. For private barnehager vil det derfor være styret v/styreleder som skal motta slike meldinger.

#### *Plikt til å undersøke*

Det er gjennom å undersøke at barnehagen kan avdekke om enkeltbarn eller flere barn i en barnegruppe ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Departementet mener derfor at det bør innføres en undersøkelsesplikt i barnehageloven. Et stort flertall av høringsinstansene støtter dette.

For det første, foreslår departementet at barnehagen skal ha plikt til å undersøke *ved mistanke om, eller kjennskap til, at et enkeltbarn eller flere barn i en barnegruppe ikke har et trygt og godt barnehagemiljø*.

Det vises til omtalen av følge med-plikten ovenfor hvor det går frem at det finnes flere typer indikasjoner og kjennetegn på at barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Barnehagen skal alltid undersøke der en som jobber i barnehagen har meldt fra til styrer om mistanke om eller kjennskap til at barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø.

Videre foreslår departementet at barnehagen skal ha en undersøkelsesplikt hvis *barnet selv eller foreldrene sier ifra om at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø*. Barn som sier ifra om at de ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, skal bli tatt på alvor når de forteller om dette. Departementet ønsker å understreke barnets rett til å bli hørt, og tatt på alvor, ved å lovfeste at når barnet sier ifra, skal barnehagen alltid undersøke saken nærmere.

At barnet «sier ifra» må tolkes i vidt. Det er tilstrekkelig at et barn forteller at han eller hun utsettes for noe som er leit eller vanskelig eller at han eller hun mistrives. Barn har etter barnekonvensjonen artikkel 12, Grunnloven § 104 og barnehageloven § 3 rett til å bli hørt. En slik rett blir uten mening hvis de voksne i barnehagen ikke hører på barnet, sier seg uenig eller avviser barnets forsøk på å si ifra.

Samtidig viser departementet til at barnehagens plikt til å følge med på hvordan barna har det, sett i sammenheng med plikten til å undersøke ved mistanke om at et barn ikke har det trygt og godt, vil gjøre at de barna som ikke selv kan eller vil si i fra med ord at de ikke har det trygt og godt, men viser det ved atferd, også skal fanges opp.

Det kan skje at foreldrene får mistanke om at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø,

uten at personalet i barnehagen har samme mistanke. Foreldrene kjenner barnet best, og vil ofte opptre som barnets talerør. Foreldrene kan for eksempel oppdage endrede adferdsmønstre eller reaksjoner som kan gi mistanke om eller kjennskap til at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Det kan også være at barnet har sagt ifra til sine foreldre, men ikke selv vil si ifra til de voksne i barnehagen. Departementet mener derfor at barnehagen skal ha plikt til å undersøke forholdet når foreldrene sier ifra om at de mistenker eller mener at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Dette gjelder selv om de som jobber i barnehagen har en annen oppfatning av hvordan barnet har det.

*Namsos kommune* mener at det er uklart *hvor langt undersøkelsesplikten skal strekke seg*. Departementet mener at barnehagen må gjøre de undersøkelsene som med rimelighet kan forventes. Barnehagen må innhente nok informasjon til å avdekke hva som har skjedd, og om ett eller flere barn opplever at det ikke er et trygt og godt miljø i barnehagen. Undersøkelsesplikten handler om å undersøke hva som ligger bak barnets eller barnas opplevelse og få bedre innsikt i hvordan barnet eller barna opplever hverdagen i barnehagen.

Hvor grundige undersøkelser barnehagen må gjennomføre i den enkelte sak, er etter departementets syn avhengig av den konkrete situasjonen. Barnehagen må se på hva som har skjedd akkurat der og da og hva som har skjedd tidligere, både med barnet eller barna det gjelder og den aktuelle barnegruppen som helhet. En episode som fremstår som en enkelthendelse, vil ikke alltid kreve store undersøkelser. Annerledes kan det stille seg hvis tilsvarende hendelser gjentar seg eller hvis situasjonen av andre årsaker er mer komplisert. Dette kan for eksempel være tilfellet der et barn gjentatte ganger holdes utenfor leken og det er behov for å arbeide med hele det sosiale miljøet i barnegruppen og barnas samspill. Et annet eksempel er der et barn over lengre tid har trukket seg unna eller har holdt seg for seg selv i barnehagen og virker isolert. Slike tilfeller vil kreve mer inngående undersøkelser. Departementet viser til det som tidligere er omtalt om at barnets adferd kan være tegn på at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Departementet viser også til at barnehagen har et skjerpet ansvar for barn med særskilt sårbarhet.

Etter departementets vurdering må målet for barnehagens undersøkelse være å få nok informasjon til å kunne vurdere om barnehagen må sette inn tiltak, og eventuelt hva slags tiltak den skal sette inn. Undersøkelsen må være reell og egnet

til å finne ut hva som er problemet. Det er avgjørende at personalet under samtaler med barn klarer å finne ut av hva som er barnets perspektiv på situasjonen og forstå barnets opplevelse.

Barn som har problemer hjemme, psykiske plager eller andre utfordringer, kan utvikle atferd og reaksjonsmønstre som gjør at de ikke opplever å ha et trygt og godt barnehagemiljø. I slike tilfeller må barnehagen søke hjelp hos andre instanser som helsevesenet eller barneverntjenesten. Departementet viser til at de som utfører tjeneste eller arbeid i en barnehage, skal være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barnevernstjenesten, jf. barnehageloven § 22. I enkelte tilfeller har de plikt til å melde fra til barnevernet. Barnehagen kan drøfte saker anonymt med barnevernstjenesten og samarbeide med barnevernstjenesten etter samtykke.

Barnehagen må sette inn undersøkelser snarest. Det vil si så raskt som mulig. Hvis barnehagen, etter å ha gjort nødvendige og tilstrekkelige undersøkelser, konkluderer med at barnet har et trygt og godt barnehagemiljø, og barnet og foreldrene selv mener at barnet har et trygt og godt barnehagemiljø, er barnehagens aktivitetsplikt utført. Barnehagens plikt til å følge med på barnas barnehagemiljø løper likevel hele tiden.

I tilfeller der barnehagen etter å ha undersøkt saken, derimot konkluderer med at et enkeltbarn, eller flere barn i en barnegruppe, ikke har det trygt og godt i barnehagen, skal barnehagen sette inn tiltak som retter opp dette. Det samme gjelder hvis barnet eller foreldrene mener at det ikke er et trygt og godt barnehagemiljø.

#### *Plikt til å sette inn egnede tiltak*

Departementet foreslår at det innføres en plikt for barnehagen til å sette inn tiltak som sikrer at alle barn kan ha et trygt og godt barnehagemiljø. Et stort flertall av høringsinstansene støtter dette forslaget. Tiltak skal settes inn både i situasjoner som gjelder enkeltbarn og i situasjoner der flere barn i en barnegruppe ikke har det trygt og godt.

Barnehagen må iverksette tiltak for å sikre at barnet eller barna kan ha et trygt og godt barnehagemiljø. Barnehagen må aktivt søke etter mulige og egnede tiltak, og sette inn de tiltakene som er tilgjengelige for barnehagen. Noen av høringsinstansene mener det bør presiseres at tiltakene skal være faglig fundert. Departementet er enig i at dette bør fremgå av lovteksten, og viser til at opplæringslovutvalget også har foreslått en tilsvarende presisering i opplæringsloven kapittel 9 A. Barnehagen må velge tiltak ut fra faglige vurderin-

ger av hva som er egnede tiltak. Tiltakene skal være kunnskapsbaserte. Barnehageeier må sørge for at personalet i barnehagen har nødvendig og oppdatert kunnskap om hvilke tiltak som ut fra faglige vurderinger er egnet for ulike situasjoner og tilfeller. Departementet presiserer at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn når barnehagen skal ta beslutninger som berører barn.

Departementet understreker at for barn i barnehagealder er systematiske tiltak rettet mot hele barnegruppen, og relasjoner og sosialt samspill mellom barn og mellom barn og voksne, av særlig betydning. Barnehagens arbeid handler om å systematisk jobbe med barnegruppen for å etablere en god gruppedynamikk og et inkluderende fellesskap, og for å legge til rette for at det enkelte barn kan oppleve trygghet og tilhørighet i barnegruppen. Tiltak etter aktivitetsplikten vil ofte handle om denne typen arbeid. Systematiske tiltak kan også omfatte tiltak rettet særskilt mot enkeltbarn. Er det sårbare barn i barnegruppen, kan de ha behov for særskilte tiltak.

Det er etter departementets syn verken mulig eller hensiktsmessig å beskrive fullt ut i loven hvilke tiltak som kan bli aktuelle. Det må barnehagen avgjøre i hver enkelt sak etter en konkret og skjønnsmessig vurdering. Hvilke tiltak barnehagen skal sette inn, må bygge på en faglig vurdering ut fra tilgjengelig kunnskap om barnehagemiljø og arbeid mot mobbing og andre krenkelses. Videre må tiltakene være lovlige etter barnehageloven og annet regelverk. Tiltakene kan for eksempel ikke innebære tvang og makt overfor et barn.

En særlig problemstilling er når det er forhold utenfor barnehagen eller tilbake i tid som er grunnen til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Barnehagen vil likevel ha et ansvar for å sette inn tiltak som gjør at barnet kan ha et trygt og godt barnehagemiljø. I noen tilfeller kan barnehagen hjelpe barnet ved å involvere andre instanser som kan bidra i den aktuelle situasjonen. Departementet presiserer at deling av opplysninger om enkeltbarn med andre instanser krever samtykke eller hjemmel i lov. I enkelte tilfeller har barnehagen plikt til å melde fra til barneverntjenesten etter barnehageloven § 22.

#### 7.7.4.3 Hvem skal omfattes av aktivitetsplikten?

Departementet mener at aktivitetsplikten må favne vidt for at regelverket skal sikre at barna har et trygt og godt barnehagemiljø. Plikten til å følge med og melde fra til styrer skal gjelde både for barnehagelærere, fagarbeidere, assistenter, admi-

nistrativt personell og for andre som regelmessig oppholder seg i barnehagen. Enkelte av høringsinstansene er kritiske til at aktivitetsplikten skal omfatte alle som arbeider eller yter tjenester i barnehagen. Det sentrale er etter departementets oppfatning at pliktene omfatter personer som jevnlig oppholder seg i barnehagen, har noe kontakt med barna og er i barnehagen for å utføre et arbeid eller en tjeneste for barnehagen. Barnehagens plikter skal derfor også omfatte personer med ansettelsesforhold hos en ekstern tjenesteleverandør, for eksempel innen renhold eller vaktmestertjenester.

Departementet er enig i at det er argumenter for at renholdere, vaktmestere og andre som ikke har en omsorgsrolle overfor barnet, ikke bør pålegges en slik aktivitetsplikt. På den andre siden, er plikten til å følge med og melde fra når barn ikke har det trygt eller godt, noe som bør kunne forventes og kreves av alle voksne. Opplæringslovutvalget foreslår i NOU 2019: 23 at den tilsvarende plikten for alle som arbeider ved skolen skal videreføres. De understreker imidlertid at det konkrete innholdet i aktivitetsplikten vil være avhengig av hvilken rolle, hvilke oppgaver og hvilken posisjon de ansatte har på skolen, og at «det kreves mer av en ansatt som har en omsorgsrolle overfor elevene, enn det kreves av ansatte med andre typer arbeidsoppgaver. Det vil for eksempel kreves en større og mer aktiv årvåkenhet fra en lærer, assistent, miljøarbeider eller rektor enn hva som kreves av en vaktmester eller renholdsarbeider» (se s. 457). Departementet mener at det samme må gjelde for innholdet i den foreslåtte aktivitetsplikten i barnehageloven. Plikten til å melde fra til barnehageeier vil gjelde for styrer. Plikten til å undersøke sakene og plikten til å sette inn tiltak vil ikke gjelde for alle som jobber i barnehagen, men for de personene som har fått tildelt oppgaver knyttet til å undersøke saker og sette inn tiltak.

Departementet understreker at det er barnehageeier som har det rettslige ansvaret for at pliktene blir oppfylt, og ikke den enkelte ansatte i barnehagen eller en ekstern tjenesteleverandør. Barnehagen kan gjøre eksterne tjenesteleverandører og andre kjent med hva de skal gjøre gjennom avtale, opplæring eller på andre måter.

Pliktene vil ikke omfatte dem som kun nå og da befinner seg i barnehagen. Eksempler på dette kan være personer som henter avfall, håndverkere som utfører enkeltoppdrag eller bud og andre som leverer varer til barnehagen. Pliktene skal heller ikke gjelde for foreldre, slektninger

eller bekjente til barnehagebarn som regelmessig følger eller henter barna i barnehagen.

#### 7.7.4.4 *Når er barnehagens aktivitetsplikt oppfylt?*

Departementet mener at aktivitetsplikten varer så lenge barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. En praktisk konsekvens av dette er at hvis tiltakene ikke har fungert etter hensikten, må barnehagen fortsette arbeidet og sette inn andre tiltak. Plikten til å iverksette egnede tiltak, omfatter også en plikt til å evaluere og eventuelt justere tiltakene underveis.

I rettspraksis på skoleområdet, jf. dom av Høyesterett (Rt. 2012 s. 146), er det lagt til grunn at skolen skal sette inn de tiltakene som med rimelighet kan forventes for å stoppe mobbing og andre krenkelser. Departementet mener at samme standard bør gjelde på barnehageområdet. Det betyr at barnehagen må fortsette å sette inn tiltak så lenge enkeltbarn eller flere barn i en barnegruppe ikke opplever at det er trygt og godt å være i barnehagen, og det finnes egnede tiltak som barnehagen kan sette inn. Rekkevidden av barnehagens plikt til å sette inn tiltak er den samme uavhengig av om det er barnehagen selv, barnet eller foreldrene som mener at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø.

Barnehagens plikt til å sikre at barn kan ha et trygt og godt barnehagemiljø peker fremover i tid. Plikten gjelder uavhengig av hva som er grunnen til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Dette legger i utgangspunktet en streng forpliktelse på barnehagen.

Departementet vil samtidig understreke at det kan være tilfeller der aktivitetsplikten er oppfylt, selv om barnet eller foreldrene fremdeles ikke er fornøyd med miljøet i barnehagen. Etter departementets vurdering vil aktivitetsplikten være oppfylt hvis barnehagen har gjort alt som med rimelighet kan kreves av den, og barnehagens planer for videre tiltak er i samsvar med et godt faglig skjøn. Dette kan for eksempel være tilfellet der barnet eller foreldrene ønsker seg andre tiltak enn det barnehagen setter inn, men der en faglig vurdering tilsier at barnehagens vurderinger er riktige. Det avgjørende i en sak vil være om barnehagen har sørget for, og fortsatt vil sørge for, å vurdere ulike tiltak og sette inn tiltak som etter en faglig vurdering er egnet til å sikre at barnet har et trygt og godt barnehagemiljø. Hvis dette besvares positivt, har barnehagen oppfylt aktivitetsplikten.

Hva som skal til for at barnehagen har oppfylt aktivitetsplikten i en konkret sak, skal altså vurderes objektivt ut fra hva som utløste aktivitetsplikten og hva barnehagen har gjort av tiltak og tilrettelegginger for at barnet skal kunne ha et trygt og godt barnehagemiljø. Dette innebærer at barnehagens plikt til å sette inn tiltak løper så lenge barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, men at aktivitetsplikten samtidig er oppfylt så lenge barnehagen gjør alt som med rimelighet kan forventes for at barnet skal kunne ha et trygt og godt barnehagemiljø.

#### 7.7.4.5 *Krav til å dokumentere barnehagens aktivitet*

Departementet mener at det bør innføres et krav om at barnehagen skal utarbeide en skriftlig aktivitetsplan for oppfølging av saken, og krav til innhold i denne planen. At det i en sak finnes en skriftlig plan for hvordan barnehagen skal ta tak i en sak, er i tråd med hva som er en hensiktsmessig måte å arbeide på og hva som er faglig forsvarlig praksis i en barnehage. Videre er det viktig for familiene som står i en sak, at det er dokumentert at barnehagen tar tak i saken deres og forplikter seg til å hjelpe barnet eller barna. En skriftlig plan er dessuten viktig av hensyn til effektive arbeidsprosesser i barnehagen, av mellommenneskelige årsaker og av hensyn til at foreldrene skal kunne følge opp at barnet eller barna får de tiltakene de skal.

Departementet mener at planen bør beskrive hvordan barnehagen har besluttet å håndtere en konkret sak. Departementet foreslår å lovfeste at planen, for å oppfylle sitt formål, skal inneholde:

- Hvilke problemer tiltakene skal løse
- Hvilke tiltak barnehagen har planlagt
- Når tiltakene skal gjennomføres
- Hvem som skal gjennomføre tiltakene
- Når tiltakene skal evalueres.

Etter departementets syn utgjør disse kravene det som må til for å dokumentere barnehagens planer for hvordan den skal håndtere en bestemt sak og sikre en effektiv gjennomføring av tiltakene.

Departementet mener at dette er en lovfesting av hva som må regnes å være en forsvarlig praksis i barnehagen. Planen skal fungere som en støtte for barnehagen og foreldrene for å sikre at det er kjent og dokumentert hva barnehagen har bestemt seg for å gjøre i en sak. Innholdet i planen kan trygge barnet og foreldrene om at barnehagen tar tak i saken. Departementet foreslår ingen

formkrav til planen utover at den skal være skriftlig.

Planen trenger ikke å knytte seg til ett barn, men kan ta for seg en situasjon eller utfordring som omfatter flere barn, typisk forhold i en barnegruppe. Barnehagen kan tilpasse omfanget av opplysninger under hvert av de obligatoriske punktene som planen skal inneholde. I en sak der barnehagen setter inn tiltak tidlig og tiltaket er ganske enkelt og lite omfattende, kan planen være kort og mer skjematisk, enn i en sak der det er et mer komplekst saksforhold og hvor tiltakene er sammensatte og mange.

Planen vil ikke være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Departementet foreslo i høringen ikke å innføre en plikt til å dokumentere alle aktivitetene barnehagen gjør for å oppfylle de ulike delpliktene i aktivitetsplikten. Høringsinstansene er delt i synet på dette forslaget. Mange trekker dette frem som positivt da de er enige i at dagens krav sammen med et nytt krav om å lage en aktivitetsplan er tilstrekkelig, mens andre mener at det bør innføres minimumskrav til dokumentasjon tilsvarende det som gjelder etter opplæringsloven.

Departementet mener at det best vurderes og avgjøres lokalt hvordan barnehagens arbeid kan dokumenteres på en effektiv måte som samtidig sikrer etterprøvnbarhet. Departementet legger til grunn at barnehagene ofte har en egeninteresse i å dokumentere det de har gjort for å oppfylle pliktene de har knyttet til barnehagemiljøet. Krav til dokumentasjon vil være aktuelt der det er nødvendig for å kunne gi barnegruppen og enkeltbarn et tilrettelagt tilbud. Slike krav gjelder allerede etter dagens rammeplan. Det er i dag et krav om at barnehagen skal dokumentere vurderinger om barnegruppens og enkeltbarns trivsel og allsidige utvikling når det er nødvendig for å gi barnegruppen og enkeltbarn et tilrettelagt tilbud. Barnehagen skal dokumentere personalets vurderinger, planer, tiltak og evaluering av tiltak. Med unntak av det foreslåtte kravet til en skriftlig aktivitetsplan, foreslår ikke departementet å utvide kravene til dokumentasjon.

#### 7.7.4.6 *Skjerpet aktivitetsplikt der ansatte krenker barn*

Det er grunnleggende i strid med en ansatts rolle å krenke et barn. Departementet mener at dette er et grovt tillitsbrudd og en helt uakseptabel adferd for en ansatt. De som arbeider i barnehagen har en makt- og tillitsposisjon overfor barna. Dette maktforholdet må ikke misbrukes. Departe-

mentet mener at tilfeller der ansatte krenker barn, må reguleres særskilt i loven. En lovfesting kan gi et tydelig signal om å være oppmerksomme også overfor krenkelser fra ansatte. I tillegg vil det gi en trygghet for den som mistenker dette til å melde fra til styreren. Departementet viser til at barnehagen ikke skal godta krenkelser som utstenging, mobbing, vold, diskriminering og trakassering.

Departementet mener at det bør innføres en skjerpet aktivitetsplikt ved mistanke om, eller kjennskap til, at en som jobber i barnehagen krenker et barn. Skjerpingen går ut på at ansatte som har mistanke om eller kjennskap til at en av arbeider i barnehagen krenker et barn, skal melde fra til styrer straks og at saken skal undersøkes straks. De ansatte skal melde fra til barnehageeier direkte dersom de har mistanke om eller kjennskap til at styrer krenker et barn. Kravene til ansattes handlinger følger ellers av den alminnelige aktivitetsplikten. Den skjerpede aktivitetsplikten departementet foreslår her tilsvarende den skjerpede aktivitetsplikten etter opplæringsloven § 9 A-5.

Etter departementets vurdering er det svært viktig at barnehagens styrer umiddelbart blir gjort oppmerksom på at noen har mistanke om, eller kjennskap til, at en som jobber i barnehagen krenker et barn. Dette er noe styreren straks må gripe tak i og få satt en stopper for. Det er også viktig at barnehageeier alltid får beskjed om slike saker. Dette fordi barnehageeier er arbeidsgiver og har det rettslige ansvaret for at barna har et trygt og godt barnehagemiljø. Hvis det er styreren i barnehagen som krenker et barn, bør den ansatte ha en plikt til straks å melde fra til barnehageeier direkte.

Videre tilsier sakens alvor at styrere og barnehageeiere som mottar en melding om slike forhold, straks skal undersøke forholdene og om nødvendig sette inn tiltak. Hvis det etter nærmere undersøkelser viser seg at en ansatt faktisk har krenket et barn, må barnehagen også vurdere ulike tiltak rettet mot den aktuelle ansatte. Hvilke tiltak som kan være aktuelle mot den ansatte, styres av arbeidsrettslige regler.

I utgangspunktet er det opp til den ansatte etter en konkret vurdering å ta stilling til om det er grunn til mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider i barnehagen, krenker et barn. Den skjerpede aktivitetsplikten inntreffer ved situasjoner der personalet objektivt sett kan fastslå at det foregår en krenkelse. Det må bero på en helhetlig vurdering om noe er en krenkelse, ikke bare det enkelte barns opplevelse. Ytringer som er en del av et akseptabelt sosialt samspill, skal ikke regnes

som krenkelser. Det vil likevel ikke alltid være en lik terskel for alle barn. For eksempel kan personlige forhold ved det enkelte barnet ha betydning for hvilke handlinger og ytringer som anses å være krenkende. Se departementets vurderinger i punktet 7.7.4 ovenfor.

Departementet understreker at dersom et barn subjektivt har opplevd å bli krenket, uten at det objektivt har vært en krenkelse, og barnehagen blir gjort oppmerksom på dette, utløser det alltid aktivitetsplikten etter lovforslaget § 21. Selv om den aktuelle ytringen eller handlingen ikke omfattes av begrepet krenkelse objektivt sett, har barnehagen en plikt til å sette inn tiltak dersom et barn ikke opplever barnehagemiljøet som trygt og godt.

#### 7.7.4.7 Behandling av personopplysninger

Når barnehager skal følge opp den nye aktivitetsplikten må de behandle personopplysninger av ulike slag. Etter departementets vurdering er dette personopplysninger som barnehagene alt behandler, da dette i hovedsak er oppgaver barnehagene har i dag i barnehageloven og rammeplanen. Rammeplanen setter krav til at barnehagen ivaretar barnas behov for omsorg, trygghet, tilhørighet og anerkjennelse, og sikrer at barna får ta del i og medvirke i fellesskapet.

Plikten til å sikre et trygt og godt barnehagemiljø innebærer at barnehagene må følge med på hvordan barna har det og identifisere om det er barn som er sårbare eller særlig utsatt for krenkelser eller utenforskap. Personlige forhold som barnets funksjonsevne, at barnet har atferdsvansker eller sosio-emosjonelle vansker, eller forhold ved barnets familie- og hjemmesituasjon, kan gjøre barnet særlig utsatt. At et barn mangler trygge relasjoner til andre barn i barnehagen eller tidligere har vært utsatt for krenkelser, kan også gjøre barnet særlig sårbar. De ansatte i barnehagen vil typisk få informasjon om hvordan barna har det og om de er særlig utsatte ved å observere barna og ved å snakke med barna og foreldrene. Det vil av og til være behov for å sammenstille slike observasjoner (opplysninger) om barna, uavhengig av konkrete hendelser. Sammenstillinger og deling i personalgruppen vil ofte være nødvendig for å ivareta barnas beste. Bare slik kan barnehagen se observasjoner i sammenheng og sikre at vurderingen av behovet for forebyggende tiltak ikke blir personavhengig.

Behandlingen av personopplysninger må alltid begrenses til det som er nødvendig og forholdsmessig for å oppfylle plikten. Opplysningene må

ikke oppbevares lenger enn nødvendig og kan bare gjøres tilgjengelig for dem (i barnehagen) som trenger opplysningene i arbeidet med å oppnå et trygt og godt barnehagemiljø. Deling av opplysninger er bare tillatt dersom det er hjemmel i lov, eller etter samtykke. Det er den virksomheten som driver barnehagen som er ansvarlig for at barnehagen samlet sett, inkludert alle ansatte i barnehagen, oppfyller sine plikter etter både barnehageloven og personopplysningsloven.

Forslaget om meldeplikt til barnehageeier (i § 21 andre ledd «i alvorlige tilfeller» og i § 22 første ledd) vil i enkelte tilfeller medføre at også personopplysninger om barn må formidles. Behovet må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle, og begrenses så langt mulig. For eksempel vil meldeplikten etter § 22 ofte kunne ivaretas uten at det følger med identifiserbare opplysninger om barn. Kriteriene om nødvendighet og forholdsmessighet skal alltid ligge til grunn for vurderingene. Barnehageeier er den som er ansvarlig for den juridiske virksomheten som driver barnehagen. For kommunale barnehager vil det være barnehagestyrets leder i kommunen. For private barnehager vil det være styret for virksomheten som driver barnehagen. Kravet til å informere den som er ansvarlig for virksomheten omfatter ikke andre, som for eksempel aksjeeiere i et aksjeselskap.

Dagens behandlinger av personopplysninger i barnehagene har rettslig grunnlag i personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e) og med supplerende grunnlag i barnehageloven. Kunnskapsdepartementet har satt i gang et arbeid med å gjennomgå og vurdere behov for endringer i blant annet barnehageloven for å se om formålene i personvernforordningen om klarhet, forutsigbarhet mv. bør ivaretas på en bedre måte.

#### 7.7.5 Departementets forslag

Departementet foreslår å lovfeste at alle som arbeider i barnehagen, skal følge med på hvordan barna i barnehagen har det og at de skal melde fra til barnehagens styrer dersom de får mistanke om eller kjennskap til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Styrer skal melde fra til barnehageeieren i alvorlige tilfeller.

Departementet foreslår å lovfeste at ved mistanke om eller kjennskap til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, skal barnehagen snarest undersøke saken. Videre foreslår departementet å lovfeste at når et barn eller foreldrene sier at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, skal barnehagen snarest undersøke saken og så langt det finnes egnede tiltak, sørge for at

barnet får et trygt og godt barnehagemiljø. Det samme gjelder når en undersøkelse som barnehagen selv har satt i gang, viser at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Tiltakene skal velges på grunnlag av en konkret og faglig vurdering.

Departementet foreslår videre å lovfeste at barnehagen skal lage en skriftlig plan når det skal gjøres tiltak i en sak. I planen skal det stå hvilke problemer tiltakene skal løse, hvilke tiltak barnehagen har planlagt, når tiltakene skal gjennomføres, hvem som skal gjennomføre tiltakene og når tiltakene skal evalueres.

## 7.8 Spørsmål om det skal innføres en individuell rett og en håndhevingsordning

### 7.8.1 Høringsforslaget

Høringsforslaget innebar å innføre tydelige plikter for barnehagen, uten å innføre en individuell rett til et trygt og godt barnehagemiljø og et system for håndheving av enkeltsaker.

Hensynet til barnets rettssikkerhet taler for at foreldrene skal kunne få en sak om sitt barns barnehagemiljø vurdert av en myndighet på nivå over barnehagen. Dette er aktuelt i saker der foreldrene mener at barnehagen ikke oppfyller pliktene sine. Samtidig mente departementet at barnas alder kan tilsi at målet om et trygt og godt barnehagemiljø for det enkelte barn, best ivaretas ved å legge stor vekt på gruppedynamikk og forebyggende arbeid. En lovregulering med rettighetsfesting og håndhevingsordning vil rette mye oppmerksomhet mot enkeltbarn, fremfor barnehagens systematiske arbeid for å skape et godt miljø i barnegruppene. Barnehagens arbeid handler om å skape trygge og gode barnegrupper og et miljø som grunnlag for lek, læring og allsidig utvikling, forebygge uheldige samspillsmønstre og stoppe krenkelser og mobbing. Det forebyggende arbeidet er helt sentralt for at alle barn skal ha et trygt og godt barnehagemiljø. Personalet må ha kompetanse til å arbeide med lek, vennskap og inkludering, og de må arbeide systematisk slik at alle barn blir inkludert i barnefelleskapet. De må ha rutiner for å observere og analysere spillet mellom barna, slik at de kan oppdage barn som risikerer å falle utenfor, og de må kunne støtte dem inn i fellesskapet. Tiltakene vil som regel vare over lang tid og handle om et systematisk pedagogisk arbeid med barnegruppene. En tilnærming som legger stor vekt på håndheving i enkeltsaker, kan skape en ubalanse og van-

skeliggjøre barnehagens forebyggende, gruppeorienterte arbeid.

Departementet la vekt på at en håndhevingsordning tilsvarende den på skoleområdet, vil føre til flere dokumentasjonskrav enn i dag. Barnehagen vil også måtte bistå med redegjørelser og opplysninger der håndhevingsorganet har saker til behandling. Dette vil ofte være mer skriftlig dokumentasjon enn det barnehagen trenger for å oppfylle aktivitetsplikten og krav til internkontroll.

Departementet viste til at lovreguleringen ikke bør være mer omfattende enn det som er nødvendig for å sikre barn et trygt og godt barnehagemiljø. På barnehageområdet er det ikke tidligere lovfestet tydelige regler for hva barnehagen skal gjøre for å sikre barna et trygt og godt barnehagemiljø. Et system tilsvarende skolemiljøreglene kan være mer omfattende og ressurskrevende enn det som er nødvendig for å sikre at barna har et trygt og godt barnehagemiljø. Dette tilsier at det i første omgang bør innføres tydelige krav til hva barnehagen skal gjøre for å sikre at barn har et trygt og godt barnehagemiljø. Dersom det viser seg at barnehagene ikke oppfyller pliktene de blir pålagt, kan det være aktuelt å foreslå å innføre en rettighetsbestemmelse og en håndhevingsordning på et senere tidspunkt.

I høringsforslaget ble det videre vist til at kommunen allerede skal påse at barnehagene følger barnehageloven og rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver. Kommunen kan bruke godkjenning, veiledning og tilsyn som virkemidler for å påse dette. Dersom en barnehage ikke arbeider godt nok for å sikre barna et trygt og godt barnehagemiljø, kan det være aktuelt å åpne tilsyn. I særlige tilfeller kan fylkesmannen føre tilsyn direkte med barnehager.

### 7.8.2 Høringsuttalelsene

109 av høringsinstansene som har svart på høringsen, har ikke gitt tilbakemelding på forslaget om å ikke innføre en rettighetsbestemmelse med en tilhørende håndhevingsordning. Dette er blant annet *Sametinget*, 36 kommuner, 22 barnehager, *Forandringsfabrikken*, *Utdanningsforbundet Bergen*, *Utdanningsforbundet i Moss*, *Utdanningsforbundet Ålesund*, *Utdanningsforbundet Stjørdal*, *Statped*, *Fagforbundet, KA – Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter*, *Norsk psykologforening*, *Dysleksi Norge*, *Verdensorganisasjonen for små barns oppvekst og dannelse (OMEP) Norge*, *FRI – Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold og Reform – Ressurssenter for menn*. Disse høringsinstansene støtter i hovedsak forslagene

om å innføre tydelige plikter for barnehagene knyttet til barnehagemiljø.

81 høringsinstanser har gitt tilbakemelding på forslaget om å ikke innføre en rettighetsbestemmelse med en tilhørende håndhevingsordning. Av disse er det 44 høringsinstanser som støtter forslaget. Dette er 36 kommuner, 2 fylkesmenn, 3 barnehager, *KS, Steinerbarnehageforbundet og Skolelederforbundet*.

Flere av de som støtter forslaget uttaler at de er enige i at en tilnærming som legger vekt på håndheving i enkeltsaker, kan skape ubalanse og vanskeliggjøre barnehagens forebyggende, gruppeorienterte arbeid. Det blir også trukket frem at en individuell rettighet og en tilhørende håndhevingsordning kan føre til økt byråkrati og dokumentasjonsplikt.

27 høringsinstanser er imot forslaget om å ikke innføre en rettighetsbestemmelse med en tilhørende håndhevingsordning. Dette er blant annet *Helsedirektoratet, Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning, Regionsenter for barn og unges psykiske helse Helseregion Øst, Universitetet i Agder, 3 fylkesmenn, 7 kommuner, Barneombudet, Elev-, lærling- og mobbeombudene, Private Barnehagers Landsforbund (PBL), Utdanningsforbundet, Redd Barna, UNICEF Norge, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, ADHD Norge, Norsk forbund for utviklingshemmede, Hørselshemmedes landsforbund og Voksne for Barn*.

Flere av disse høringsinstansene er bekymret for at forslagene ikke vil gi en styrking av barnas rettssikkerhet på det psykososiale feltet. Mange av dem trekker frem at barnehagebarn bør ha individuelle rettigheter på lik linje med barn i skolen, og at det er behov for at en overordnet eller uavhengig instans fungerer som håndhever eller klageinstans. Flere trekker frem at de er uenige i at en rettighetsbestemmelse vil ta fokuset vekk fra det forebyggende arbeidet. De kan ikke se at det er en motsetning mellom at barnet har en individuell rettighet til et trygt og godt barnehagemiljø og at barnehagen samtidig har en plikt til å sikre et trygt og godt barnehagemiljø gjennom å jobbe med gruppedynamikk og forebyggende arbeid. De mener at det derimot kan øke kvaliteten på det forebyggende arbeidet siden et vedtak kan påpeke svakheter også her. En del trekker også frem at det er vanskelig å sikre at alle kommunene har den kompetansen og uavhengigheten som trengs for å sikre at regelverket blir etterlevd.

*Barneombudet* viser til at konsekvensene av mobbing i barnehagen kan være store, og ombudet mener derfor at rettighetene er like viktige i barnehagen som på skolefeltet. *Barneombudet* er

ikke enig i at en individuell rett vil føre til for mye oppmerksomhet mot enkeltbarn. Ombudet peker på at det ikke er et motsetningsforhold mellom det å jobbe med enkeltbarn og det å jobbe med barnegruppen. Videre mener ombudet at barnas alder ikke kan ha noen betydning, tvert imot kan man etter ombudets syn stille spørsmål ved om ikke de yngste barna er de som trenger det beste vernet siden de er så avhengige av hjelpen de får fra de voksne. Siden det ikke blir foreslått en håndhevingsordning, vil det etter ombudets syn være opp til barnehagen og kommunen om de vil oppfylle pliktene. Ombudet opplever at kommunen i mange saker har tatt barnehagens side og at det er store forskjeller i regelverkskompetansen i kommunene.

*PBL* mener at en individuell rett med en håndhevingsordning kan virke konfliktdepende og bidra til en avslutning av saken der det er uenighet mellom barnehagen og foreldrene. *PBL* mener videre at kommunen ikke har den nødvendige kompetansen til å se til at regelverket etterleves gjennom tilsyn. De mener at håndheving av regelverket krever særskilt kompetanse som bør samles ved etablering av et eget uavhengig nasjonalt organ.

*Utdanningsforbundet* mener forslaget til rettighetsbestemmelse fra NOU 2012: 1 *Til barnas beste – Ny lovgivning for barnehagene* bør lovfestes. Videre ber forbundet departementet utrede nærmere hvordan rettigheten bør håndheves. Forbundet påpeker at det ikke trenger å være samme håndhevingsordning som etter opplæringsloven. Et alternativ er at departementet utreder forslaget fra Barnehagelovutvalget hvor kommunen ble foreslått som en klageinstans. Et annet alternativ er å vurdere om det skal etableres en håndhevingsordning (fylkesmannen) i barnehageloven.

10 høringsinstanser har kommentert forslaget om å ikke innføre en rettighetsbestemmelse med en tilhørende håndhevingsordning uten å ta uttrykkelig stilling til det. *Fylkesmannen i Agder* viser til at uten en håndhevingsordning kan det bli et økende antall henvendelser til fylkesmannen om å følge opp enkeltsaker gjennom tilsyn i særlige tilfeller. Fylkesmannen påpeker at dette kan bli en indirekte håndhevingsordning. *Oslo kommune* gir argumenter for og mot en håndhevingsordning, men ønsker ikke å ta stilling til dette før departementet har grundig synliggjort konsekvensene av og mulige innretninger på en slik ordning. *Norlandia Barnehagene AS* uttaler blant annet at de ikke kan se at kommunen i dag har den nødvendige kompetansen til å følge opp at regelverket etterleves gjennom tilsyn. *Lærings-*



*verkstedet* er usikre på om kommunen har nødvendig kompetanse, samtidig som de mener det er uklart hvilke konsekvenser en individuell rett og system for håndheving av enkeltsaker vil få for barnehagene. Læringsverkstedet ønsker derfor en ytterligere utredning av om det bør innføres en individuell rett med en håndhevingsordning, og hvilke konsekvenser dette eventuelt vil få for barnehagene.

### 7.8.3 Departementets vurderinger

Det er flertall for forslaget om å ikke innføre en individuell rett og et system for håndheving av enkeltsaker. Flere av høringsinstansene er enige i at en tilnærming som legger vekt på håndheving i enkeltsaker, kan skape ubalanse ved at oppmerksomheten blir rettet mot enkeltsaker fremfor barnehagens systematiske arbeid for å skape et godt miljø i barnegruppene. Det blir også trukket frem at en innretning med en individuell rettighet og en tilhørende håndhevingsordning, kan føre til økte administrasjonsoppgaver og dokumentasjonsplikter. Samtidig mener flere høringsinstanser at en individuell rettighet og en tilhørende håndhevingsordning er nødvendig for at de foreslåtte lovendringene skal styrke barnas rettssikkerhet når det gjelder det psykososiale barnehagemiljøet.

Departementet er enig i at det ikke er et motsetningsforhold mellom det å jobbe med enkeltbarn og det å jobbe med barnegruppen. Tvert imot er arbeidet med miljøet i barnegruppene helt sentralt for at alle barn skal ha et trygt og godt barnehagemiljø. Samtidig er det etter departementets syn en fare for at en tilnærming som legger stor vekt på håndheving i enkeltsaker, kan trekke oppmerksomheten bort fra barnehagens forebyggende, gruppeorienterte arbeid. Videre er det etter departementets syn en fare for at et slikt system vil gi stort press på barnehagene i form av økt administrasjon og dokumentasjon.

Etter departementets syn bør ikke lovreguleringen være mer omfattende enn det som er nødvendig for å sikre barn et trygt og godt barnehagemiljø. På barnehageområdet er det ikke tidligere lovfestet tydelige regler for hva barnehagen skal gjøre for å sikre barna et trygt og godt barnehagemiljø. Med de foreslåtte lovendringene vil det bli tydelig hva barnehagene har plikt til å gjøre dersom ett eller flere barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Tydelige lovplikter vil også gi bedre grunnlag for å kunne følge opp barnehagene gjennom tilsyn.

Departementet mener at kompetansebyggende tiltak kan være mer hensiktsmessig enn å

innføre en rettighetsbestemmelse og en håndhevingsordning. Kompetanse hos de som arbeider i barnehagen, er viktig for at de skal kunne ivareta de foreslåtte pliktene på en måte som gir barna i barnehagen et trygt og godt psykososialt miljø. Personalet må ha kompetanse til å arbeide med lek, vennskap og inkludering, og de må arbeide systematisk slik at alle barn blir inkludert i barnefellesskapet. De må ha rutiner for å observere og analysere samspeillet mellom barna slik at de kan oppdage barn som risikerer å falle utenfor, og de må kunne støtte dem inn i fellesskapet. Tiltakene vil som regel være over lang tid og handle om et systematisk pedagogisk arbeid med barnegruppene.

Barnehagesektoren har i flere år hatt en ordning der fylkesmennene har tildelt midler til kompetanseutvikling og utviklingsarbeid lokalt. I den reviderte kompetansestrategien *Kompetanse for fremtidens barnehage* (2018–2022) ble dette videreutviklet til en ordning kalt *regional ordning for kompetanseutvikling* i barnehage. Læringsmiljø og mobbing er blant temaene det jobbes med. I 2020 foreslår regjeringen å bevilge om lag 190 mill. kroner til ordningen.

Samlet betyr dette at mer enn tusen barnehager og skoler over hele landet har deltatt – eller deltar – i kompetansearbeid mot mobbing. Utdanningsdirektoratet har i tillegg utarbeidet en prognose for hele perioden 2017–2020 som viser at 180 kommuner med samlet 700 skoler og 700 barnehager har fått eller vil få et tilbud om kompetansearbeid mot mobbing. Det nettbaserte kompetansetilbudet kommer i tillegg til denne satsningen.

Kommunen som barnehagemyndighet skal påse at barnehagene etterlever regelverket, blant annet gjennom veiledning og tilsyn. Enkelte høringsinstanser mener at kommunen ikke har et tilstrekkelig uavhengig forhold til å kunne ivareta denne oppgaven på en betryggende måte. Departementet viser til at det er foreslått å innføre et krav om at kommunen skal organisere oppgavene den har som barnehagemyndighet adskilt fra oppgavene den har som barnehageeier. Et slikt krav vil blant annet gjelde når kommunen fører tilsyn med om barnehagene etterlever de nye reglene om barnehagemiljø. Etter departementets syn vil dette bidra til å profesjonalisere tilsynet og gi økt tillit til at kommunen utfører oppgaven på en upartisk måte.

På bakgrunn av dette foreslår departementet å ikke innføre en individuell rett og et system for håndheving av enkeltsaker. Dersom det viser seg at barnehagene ikke oppfyller pliktene de blir pålagt, kan det være aktuelt å foreslå å innføre en

rettighetsbestemmelse og en håndhevingsordning på et senere tidspunkt.

## 7.9 Departementets forslag

Departementet foreslår å endre ordlyden i barnehageloven § 3 slik at det går frem at barn i barnehagen har rett til å gi uttrykk for sitt syn i saker som gjelder dem selv, i tillegg til på barnehagens daglige virksomhet. Bestemmelsene om medvirkning for foreldrerådet og samarbeidsutvalget vil omfatte barnehagens arbeid med barnehagemiljøet.

Departementet foreslår å lovfeste at i alle handlinger og avgjørelser som gjelder barn i barnehagen, skal hva som er best for barnet, være et grunnleggende hensyn.

Departementet foreslår å lovfeste at barnehagen ikke skal godta krenkelser som for eksempel mobbing, utestenging, trakassering, diskriminering og vold, og at de som arbeider i barnehagen skal ha plikt til å gripe inn ved slike krenkelser.

Departementet foreslår å lovfeste at barnehagen skal forebygge at barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø ved å arbeide kontinuerlig for å fremme helsen, trivselen, leken og læringen til barna.

Departementet foreslår å lovfeste en aktivitetsplikt som skal sikre at barnehagen handler raskt og riktig når et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Alle som arbeider i barnehagen, skal følge med på hvordan barna i barnehagen har det og at de skal melde fra til barnehagens styrer der-

som de får mistanke om eller kjennskap til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Styrer skal melde fra til barnehageeieren i alvorlige tilfeller.

Ved mistanke om eller kjennskap til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, skal barnehagen snarest undersøke saken. Når et barn eller foreldrene sier at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, skal barnehagen snarest undersøke saken og så langt det finnes egnede tiltak, sørge for at barnet får et trygt og godt barnehagemiljø. Det samme gjelder når en undersøkelse som barnehagen selv har satt i gang, viser at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Tiltakene skal velges på grunnlag av en konkret og faglig vurdering.

Departementet foreslår videre å lovfeste at barnehagen skal lage en skriftlig plan når det skal gjøres tiltak i en sak. I planen skal det stå hvilke problemer tiltakene skal løse, hvilke tiltak barnehagen har planlagt, når tiltakene skal gjennomføres, hvem som skal gjennomføre tiltakene og når tiltakene skal evalueres.

Departementet vil vurdere om en del av bestemmelsene i forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver bør endres som følge av forslagene i dette høringsnotatet og høringsnotatet om regulering av private barnehager. Departementet vil gjøre en felles gjennomgang av rammeplanen etter at lovendringene er vedtatt.

## 8 Regulering av private barnehager

### 8.1 Bakgrunnen for forslagene

I 2003 inngikk Stortinget et historisk barnehageforlik. Barnehageforliket gikk ut på at alle familier som ønsket det, skulle få tilbud om barnehageplass. Dette har ført til full barnehagedekning og en enklere hverdag for småbarnsfamiliene. I 2019 gikk 92,2 prosent av alle barn i alderen ett til fem år i barnehage. Om lag halvparten av barna som går i barnehage, går i dag i en privat barnehage. Dette utgjør om lag 140 000 barn.

Barnehagesektoren består i dag av om lag 5 700 barnehager, hvorav om lag 3 000 er private. Dette omfatter både private ordinære barnehager, private familiebarnehager og private åpne barnehager. I 2018 var 54 prosent av de private ordinære barnehagene organisert som aksjeselskap og 23 prosent organisert som samvirkeforetak. 42 prosent av de private ordinære barnehagene inngikk i et foretak eller i foretaksgrupper sammen med andre barnehager. Både private og kommunale barnehager har blitt større de siste årene, og vi har fått større og mer profesjonelle private aktører som er organisert i konsernstrukturer.

Departementet har foretatt en helhetlig gjennomgang av regelverket for private barnehager. I forbindelse med denne gjennomgangen har departementet blant annet innhentet et omfattende og oppdatert kunnskapsgrunnlag om ulike sider ved finansieringssystemet, lønnsomhet i private barnehager, utvikling i gjeldsbelastning i private barnehager og hvordan tilsynssystemet fungerer.

De private barnehagene mottar årlig om lag 20 milliarder kroner i offentlige tilskudd og om lag 4 milliarder kroner i foreldrebetaling. Tilstrekkelig kontroll og tilsyn med at tilskudd og foreldrebetaling kommer barna i barnehagen til gode bidrar til å skape tillit i og til sektoren. Regjeringens politiske plattform fastslår at regjeringen vil utvikle et bedre og mer uavhengig tilsynssystem for barnehagene. Dette vil bidra til å sikre at offentlige tilskudd og foreldrebetaling går til å drive gode barnehager.

Dagens tilsynssystem er ikke laget for en sektor med eiere som organiserer flere barnehager

og annen virksomhet i samme rettssubjekt, og som har barnehager i flere kommuner. I en undersøkelse fra Agenda Kaupang (rapport R9607, 2017) går det frem at kommunene mener at de verken har kapasitet eller kompetanse til å føre tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager, og at regelverket for bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling er uklart. Sektoren består i dag av mer profesjonelle aktører med til dels kompliserte selskapsstrukturer, noe som innebærer at det er behov for et bedre økonomisk tilsyn med de private barnehagene. Tilsyn med private aktører er en spesialisert og teknisk oppgave som krever tilstrekkelige ressurser og høy kompetanse.

Departementet sendte en rekke forslag til endringer i regelverket for private barnehager på høring 26. april 2019. Forslagene i høringen følger opp åtte ulike anmodningsvedtak fra Stortinget. I denne proposisjonen følger departementet opp forslagene i høringen som handler om tydeliggjøring av kravene til bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling og opprettelsen av et nasjonalt tilsyn, med tilhørende reguleringer om hjemmel for å kreve nødvendig dokumentasjon i forbindelse med tilsyn og reaksjoner. Forslagene om stedlig leder og vikarbruk omtales i kapittel 10. Departementet har, blant annet basert på høringsinnspillene, behov for å vurdere øvrige forslag i høringen nærmere. Dette gjelder blant annet endringer i ulike deler av finansieringssystemet, herunder spørsmål om tilskudd til pensjon, krav til barnehagens organisering, regnskapskrav og meldeplicht til kommunen ved salg av private barnehager. Departementet vil komme tilbake til Stortinget med eventuelle forslag til endringer i regelverket på disse områdene.

Fristen for å avgi høringsuttalelser var 26. juli 2019. Departementet mottok 217 hørings svar innen fristen.

Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Arbeidstilsynet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet	Kanvas
Barneombudet	Kirkelig pedagogisk senter
Brønnøysundregisteret	Kirkens arbeidsgiverorganisasjon
Datatilsynet	Kliniske ernæringsfysiologers forening
Folkehelseinstituttet	Kristent pedagogisk forum
Forbrukerombudet	KS
Forbrukerrådet	Kvinnefronten
Foreldreutvalget for barnehager	Landsorganisasjonen i Norge
Foreldreutvalget for grunnskolen	Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
Fylkesmennene	Lederne
Helsedirektoratet	Likestillingssenteret
Helsetilsynet	Læringsverkstedet
Husbanken	Multikulturelt Initiativ- og Ressursnettverk
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI)	Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring
Kompetanse Norge	Nasjonalt senter for fremmedspråk i opplæringen
Konkurransetilsynet	Nasjonalt senter for kunst og kultur i opplæringa
Kriminalomsorgsdirektoratet	Nasjonalt senter for leseopplæring og leseforskning
Likestillings- og diskrimineringsombudet	Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning
Mattilsynet	Nasjonalt senter for mat, helse og fysisk aktivitet
Miljødirektoratet	Nasjonalt senter for matematikk i opplæringen
Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)	Nasjonalt senter for naturfag i opplæringa
Norges forskningsråd	Nasjonalt senter for nynorsk i opplæringa
Riksrevisjonen	Norges bygdekvinnelag
Sametinget	Norges døveforbund
Språkrådet	Norges handikapforbund
Statens arbeidsmiljøinstitutt	Norges idrettsforbund
Statens institutt for forbruksforskning	Norges kvinne- og familieforbund
Statistisk sentralbyrå	Norges Montessoriforbund
Statped	Norsk forbund for utviklingshemmede
Sysselmannen på Svalbard	Norsk foreldrelag for funksjonshemmede
Utlendingsdirektoratet	Norsk innvandrerforum
Fylkeskommunene	Norsk senter for barneforskning
Kommunene	Norsk senter for menneskerettigheter
Longyearbyen lokalstyre	Norsk studentorganisasjon
Høgskoler	Norske kveners forbund
Universiteter	Norske samers riksforbund
Universitets- og høgskolerådet	Private barnehager
Akademikerne	Private barnehagers landsforbund
Arbeidsgiverforeningen Spekter	Private barnehager i Asker
Atferdssenteret	REFORM ressurscenter for menn
Delta	Regelrådet
Dysleksi Norge	Røde Kors
Espira	Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner
Fafo	Senter for IKT i utdanningen
Fagforbundet	Senter for samisk i opplæringa
Fellesorganisasjonen	Sentralledelsen for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon	Skolelederforbundet
Handikappede barns foreldreforening	Steinerbarnehagene Norge
Humanetisk forbund	Stiftelsen barnas rettigheter
Innvandrerne landsorganisasjon	
Institutt for samfunnsforskning	

Taterne/Romanifolkets  
 menneskerettighetsforening  
 Trygge barnehager  
 Tvillingforeldreforeningen  
 Unge funksjonshemmede  
 UNICEF Norge  
 Unio  
 Utdanningsforbundet  
 Velferdsforskningsinstituttet – NOVA  
 Verdensorganisasjonen for små barns oppvekst og  
 danning  
 Virke  
 YS

Følgende høringsinstanser hadde merknader til  
 forslagene:

Statistisk sentralbyrå  
 Statens arbeidsmiljøinstitutt  
 Sametinget  
 Fylkesmannen i Agder  
 Fylkesmannen i Innlandet  
 Fylkesmannen i Oslo og Viken  
 Fylkesmannen i Rogaland  
 Fylkesmannen i Troms og Finnmark  
 Fylkesmannen i Vestfold og Telemark  
 Fylkesmannen i Vestland  
 Alta kommune  
 Arendal kommune  
 Asker kommune  
 Askim kommune  
 Aurskog-Høland kommune  
 Bamble kommune  
 Bergen kommune  
 Bjerkreim kommune  
 Bærum kommune  
 Bømlo kommune  
 Drammen kommune  
 Eidsberg kommune  
 Elverum kommune  
 Evje og Hornnes kommune  
 Fitjar kommune  
 Fjell kommune  
 Fredrikstad kommune  
 Frøya kommune  
 Gausdal kommune  
 Giske kommune  
 Gjerdrum kommune  
 Gjesdal kommune  
 Gjøvik kommune  
 Gol kommune  
 Gran kommune  
 Hadsel kommune  
 Hemsedal kommune  
 Holmestrand kommune

Horten kommune  
 Indre Fosen kommune  
 Jevnaker kommune  
 Klepp kommune  
 Kongsberg kommune  
 Kragerø kommune  
 Kristiansand kommune  
 Lillehammer kommune  
 Lunner kommune  
 Lørenskog kommune  
 Molde kommune  
 Moss og Rygge kommune  
 Namsos kommune  
 Nannestad kommune  
 Nes kommune  
 Oppdal kommune  
 Os kommune  
 Oslo kommune  
 Porsgrunn kommune  
 Randaberg kommune  
 Re kommune  
 Ringerike kommune  
 Ringsaker kommune  
 Rælingen kommune  
 Sande kommune  
 Sandefjord kommune  
 Sandnes kommune  
 Sarpsborg kommune  
 Skedsmo kommune  
 Skien kommune  
 Skiptvedt kommune  
 Stavanger kommune  
 Stjørdal kommune  
 Stord kommune  
 Stor-Elvdal kommune  
 Sveio kommune  
 Time kommune  
 Tolga kommune  
 Tromsø kommune  
 Trondheim kommune  
 Tynset kommune  
 Tønsberg kommune  
 Ullensaker kommune  
 Vanylven kommune  
 Vefsn kommune  
 Verdal kommune  
 Vestre Toten kommune  
 Ørsta kommune  
 Østre Toten kommune  
 Øyer kommune  
 Øygarden kommune  
 Øystre Slidre kommune  
 Ål kommune  
 Ålesund kommune

Handelshøyskolen ved Universitetet i Agder	Fjellsøya barnehage AS
Abelia	Frelsesarmeens barnehager
Delta	Furutoppen barnehage
Fagforbundet	Galleberg barnehage SA
Fellesskap for ideelle barnehager	Gnist barnehager AS
Foreldreutvalget for barnehager (FUB)	Gnisten barnehage SA
IKO – Kirkelig pedagogisk senter	Grotterødløkka AS
KA – Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter	Hanevold barnegård AS
KS	Heggum barnehage AS
KPMG	Hov barnehage SA
Lederne	Kulturbarnehagen Tromsø
Landsorganisasjonen i Norge	Lahaug gårds og naturbarnehage
Montessori Norge	Lekestua barnehage
Norges kommunistiske parti, Østfold distrikt	Lia barnehage Kongsvinger
Næringslivets Hovedorganisasjon	Lia barnehage SA
OMEF (Verdensorganisasjonen for små barns oppvekst og utdanning)	Lillevollen barnehage
Organisasjonen for private barnehager i Larvik	Linnesbakken barnehage AS
Private barnehagers landsforbund (PBL)	Liøya barnehage SA
Revisorforeningen	Lundåsen barnehage
Samskipnadsrådet	Læringsverkstedet AS
Skolelederforbundet	Løvset barnehage SA
Skolenes landsforbund Karmøy	Mamma Mia barnehage
Spekter	Medbroen Drift AS
Stavangerbarnehagenes foreldreforening	Missingmyr barnehage AS
Steinerbarnehageforbundet	Nesåsen barnehage SA
Utdanningsforbundet	NLM-barnehagene AS
Utdanningsforbundet Bergen	Nordlys barnehage AS
Utdanningsforbundet Skiptvedt	Norlandia barnehagene AS
Virke	Nye Kakhaugen barnehage
Akasia barnehage AS	Nystrand barnehage AS
Akrobaten barnehage	Nærnes Kystbarnehage AS
Ameliahaugen barnehage	Private barnehager i Asker
Arbeidsutvalget for private barnehager i Trondheim kommune	Ragnas hage
Asdal barnehage AS	Rodamyr barnehage SA
Askeladden barnehage Borg AS	Ryggstranden barnehage SA
Babuschka barnehage AS	Skattekista barnehage og Trollsteinen barnehage
Banktrollet barnehage	Skogens lykke barnehage AS
Barnas Have avd. Bugården AS	Skogkanten barnehage SA
Barnas Have avd. sentrum AS	Smedhusåsen barnehage SA
Barnas Moa	Småfolk barnehage
Bekkevollen barnehage AS	Solbergelva barnehage AS
Berg barnehage SA	Solbergmoen barnehage AS
Bergheim barnehage SA	Sole barnehage SA
Bjerkås barnehage	Solvang barnehage SA
Blåklokka barnehage AS	Steinrøysa andelsbarnehage SA
Borg barnehager AS	Stiftelsen Kanvas
Båsemor Gårdsbarnehage	Stiftinga Hjellbakkane barnehage
Dampsaga barnehage AS	TDM Barnehager
Endrestø barnehage SA	Trollskogen Barnehage SA
Espira gruppen AS	Trollstua barnehage SA
Fire private enkeltstående barnehager	Tronvik Gårdsbarnehage
	Trygge barnehager AS
	Ulna AS
	Ulset barnehage
	Utsikten barnehage SA

Økernly barnehagedrift AS  
 Åheim barnehage  
 Anders og Elin Skrede  
 Anonym  
 Kent Atle Eriksen  
 Per Arne Sandvold

Følgende høringsinstanser uttalte at de ikke ville gi uttalelse i saken, eller at de ikke hadde merknader til forslagene:

Forsvarsdepartementet  
 Helse- og omsorgsdepartementet  
 Justis- og beredskapsdepartementet  
 Samferdselsdepartementet  
 Brønnøysundregisteret  
 Folkehelseinstituttet  
 Kompetanse Norge  
 Kriminalomsorgsdirektoratet  
 Statens arbeidsmiljøinstitutt  
 Maurtuva barnehage  
 Polarhagen barnehage  
 Skaarlia barnehage

## 8.2 Bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling

### 8.2.1 Gjeldende rett

#### 8.2.1.1 Systematikken i § 14 a

Kravene til hvordan private barnehager skal bruke offentlige tilskudd og foreldrebetaling følger i dag av barnehageloven § 14 a. Det framgår av denne bestemmelsen at

«Offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. Barnehagen kan ha et rimelig årsresultat. Dette innebærer at følgende vilkår må være oppfylt:

- barnehagen kan bare belastes kostnader som direkte vedrører godkjent drift av barnehagen.
- barnehagen kan ikke overfor eier eller eiers nærstående eller selskap i samme konsern som eier foreta transaksjoner og belastes kostnader på vilkår eller med beløp som avviker fra eller overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter.
- barnehagen kan ikke ha vesentlig lavere personalkostnad per heltidsplass enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager.

Som eiers nærstående menes nærstående som nevnt i aksjeloven § 1-5 første ledd. Med

konsern menes selskaper som står i slikt forhold til hverandre som beskrevet i aksjeloven § 1-3.

Barnehageeier skal kunne dokumentere at offentlige tilskudd og foreldrebetaling er brukt i samsvar med formålet i første ledd.

Kongen kan gi utfyllende forskrift om krav til regnskap, revisjon, og rapportering, krav til barnehagens dokumentasjon av bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling, og den ikke-kommunale barnehagens opplysningsplikt om økonomiske forhold.»

Første ledd første punktum fastslår at offentlige tilskudd og foreldrebetaling «skal komme barna i barnehagen til gode». I utgangspunktet ser dette ut til å være et selvstendig krav som barnehagens disposisjoner skal vurderes opp mot. Denne forståelsen av «til gode»-kravet er for eksempel lagt til grunn i friskoleloven, universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven, der tilskuddet og skolepengene i sin helhet skal komme elevene eller studentene til gode.

Det framgår imidlertid av andre punktum at barnehagen «kan ha et rimelig årsresultat». Det betyr at barnehagen kan ha et overskudd som barnehagen kan disponere fritt.

I tredje punktum er det fastsatt at årsresultatet skal anses som rimelig dersom de tre kumulative vilkårene i bokstavene a–c er oppfylt. Systematikken i bestemmelsen er altså slik at dersom barnehagen har brukt tilskuddet og foreldrebetalingen i tråd med kravene i bokstavene a, b og c, skal årsresultatet anses som rimelig. Barnehagen kan dermed disponere årsresultatet fritt, for eksempel ved å utdele utbytte til barnehageeieren.

#### 8.2.1.2 Bokstav a

Bokstav a fastslår at barnehagen bare kan belastes kostnader «som direkte vedrører godkjent drift av barnehagen». Det betyr at alle transaksjoner som kostnadsføres i barnehagens resultatregnskap, må være direkte knyttet til den driften som kommunen har godkjent etter barnehageloven. Transaksjoner som gjelder annen virksomhet eller andre barnehager, skal i sin helhet holdes utenfor regnskapet.

Departementet er kjent med at det har vært noe uklarhet rundt spørsmålet om barnehagen kan belastes kostnader for oppkjøp av andre barnehager. Departementet vil derfor presisere at det vil være i strid med vilkåret i bokstav a å belaste barnehagen slike kostnader. Dette gjelder også

renter og avdrag på lån som finansierer oppkjøp av barnehager.

#### 8.2.1.3 Bokstav b

Det følger av bokstav b at barnehagen ikke overfor eier, eiers nærstående eller selskap i samme konsern som eier, kan foreta transaksjoner og belastes kostnader «på vilkår eller med beløp som avviker fra eller overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter». Med «eiers nærstående» forstås nærstående som nevnt i aksjeloven § 1-5 første ledd. Med «konsern» forstås selskaper som står i et slikt forhold til hverandre som beskrevet i aksjeloven § 1-3.

I merknaden til bestemmelsen i Prop. 98 L (2011–2012) er det presisert at bestemmelsen innebærer at barnehagens vederlag i transaksjoner med eier, eiers nærstående eller selskap i samme konsern som eier, ikke kan overstige alminnelige forretningsmessige vilkår og prinsipper for prisfastsettelse mellom uavhengige parter. Barnehagen må derfor dokumentere at transaksjonen ikke innebærer en overkompensasjon for den ytelsen som barnehagen har kjøpt. Det betyr at barnehagen må dokumentere at prisen ville vært på samme nivå dersom transaksjonen hadde blitt gjennomført mellom uavhengige parter. Barnehagen må også dokumentere at det ikke er inngått andre avtaler, slik som for eksempel avtaler om lån, på vilkår som er mer gunstige for eier, eiers nærstående eller selskap i samme konsern som eier, enn markedsvilkårene.

Bestemmelsen innebærer at barnehagen må dokumentere at transaksjonen i det hele tatt ville ha funnet sted mellom uavhengige parter. Barnehagen kan derfor ikke kjøpe inn varer eller tjenester fra eier, eiers nærstående eller selskap i samme konsern som eier, som overstiger barnehagens behov. Dette gjelder også selv om prisen tilsvarende markedspris.

#### 8.2.1.4 Bokstav c

Bokstav c fastslår at barnehagen «ikke kan ha vesentlig lavere personalkostnader per heltidsplass enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager». Bestemmelsen er ment å sikre at barnehagen ikke sparer kostnader ved å ha lavere bemanning eller dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn tilsvarende kommunale barnehager.

I merknaden til bestemmelsen i Prop. 98 L (2011–2012) er det presisert at bestemmelsen gir rom for at private barnehager kan ha en annen

personalsammensetning og lønnsstruktur enn tilsvarende kommunale barnehager. Bestemmelsens vurderingstema er derfor kun om barnehagens personalkostnader er vesentlig lavere per heltidsplass. Barnehagens personalkostnader per heltidsplass skal sammenlignes med kommunens personalkostnader per heltidsplass i tilsvarende barnehager. Dersom kommunen ikke har kommunale barnehager, skal barnehagens personalkostnader sammenlignes med det tallmaterialet som ligger til grunn for beregningen av nasjonale satser.

Fra 1. august 2018 ble det innført en bemanningsnorm i barnehageloven § 18. Fra samme tidspunkt ble det også innført en skjerpet pedagognorm i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 1. Departementet er kjent med at det har vært noe uklarhet rundt spørsmålet om de nasjonale normene innebærer at det ikke lenger skal gjøres en konkret sammenligning mellom barnehagens personalkostnader og kommunens personalkostnader i tilsvarende barnehager. Departementet vil derfor understreke at normene ikke har betydning for den vurderingen som skal gjøres etter § 14 a bokstav c. Dersom kommunen har høyere personalkostnader enn det som er nødvendig for å oppfylle normene, må barnehagen derfor dokumentere at barnehagens personalkostnader ikke er vesentlig lavere.

Formuleringen «vesentlig lavere» innebærer at det ikke er tilstrekkelig at det foreligger en differanse mellom barnehagens kostnader og kommunens kostnader i tilsvarende barnehager. Differansen må også være av en viss størrelse. Vurderingen av hvor mye som skal til for å anse differansen som vesentlig, vil være opp til kommunens skjønn.

Fra 2016 skal kommunens pensjonsutgifter ikke lenger tas med i grunnlaget for beregningen av driftstilskuddet til de private barnehagene. I stedet skal kommunen gi et påslag for pensjonsutgifter som tilsvarende 13 prosent av lønnsutgiftene i de kommunale barnehagene, fratrukket pensjonsutgift og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgiften. I og med at pensjonsutgifter nå skal holdes utenfor tilskuddsutmålingen, skal pensjonskostnadene også holdes utenfor beregningen av personalkostnaden per heltidsplass etter bokstav c.

#### 8.2.1.5 Krav til dokumentasjon og rapportering

Rapporten fra Agenda Kaupang om kommunenes erfaring med å drive økonomisk tilsyn med private barnehager (rapport nr. R9607, 2017), viser at



enkelte kommuner oppfatter det som uklart om det er tilsynsmyndigheten eller barnehagen som har bevisbyrden for at kravene i § 14 a og tilhørende forskrift er oppfylt. Departementet vil derfor bemerke at det framgår av § 14 a tredje ledd at barnehageeieren skal kunne dokumentere at tilskuddet og foreldrebetalingen er brukt i samsvar med kravene i første ledd bokstavene a, b og c.

Tilsynsmyndigheten kan til enhver tid kreve de opplysningene og den dokumentasjonen som er nødvendig for å føre tilsyn med disse kravene. Barnehageeieren skal for eksempel kunne redegjøre for hvorfor en kostnad er relevant for barnehagedriften. Hvis barnehagen har handlet med nærstående, skal barnehageeieren også kunne redegjøre for behovet for transaksjonen, prisfastsettingen og andre forhold som kan være av betydning for om vilkårene er markedsmessige.

Departementet har fastsatt utfyllende krav til dokumentasjon og rapportering i økonomiforskriften til barnehageloven.

### 8.2.2 Relevant regelverk

#### *Friskoleloven*

Det følger av friskoleloven § 6-3 at:

«Alle offentlige tilskot og skolepengar skal kome elevane til gode. Dette inneber mellom anna at skolen ikkje kan

- a) gi utbytte eller på annan måte overføre overskot til eigarane eller deira nærstående, verken når skolen er i drift eller om drifta blir nedlagd
- b) pådra seg kostnader i form av leigeutgifter for eigedom eller lokale som tilhører skolens eigarar eller deira nærstående eller på anna måte pådra seg kostnader som kan innebære at alle offentlige tilskot eller eigendelar frå elevane ikkje kjem elevane til gode.

Departementet kan gi nærare forskrift om forbod mot utbytte eller anna overføring som nemnt i første ledd.

Departementet kan gi forskrift om korleis skolane skal dokumentere at første ledd er oppfylt og skolane si plikt til å godtgjere at innkjøp og leige er gjort på grunnlag av vilkåra i marknaden.»

Bestemmelsen om at alle offentlige tilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode er en sentral regel i forvaltningen av offentlig finansierte friskoler og kom inn allerede i den første fri-

skoleloven av 1970. Regelen er videreført i alle etterfølgende lover om private skoler.

I friskoleloven er kravet om at alle offentlige tilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode, et selvstendig krav som alle skolens disposisjoner skal vurderes opp mot. Kravet er nærmere konkretisert i første ledd bokstavene a og b. Friskoleloven § 6-3 er ikke uttømmende i sin beskrivelse av hvilke overskudds- og kostnadsdisposisjoner som er forbudt, jf. lovens ordlyd «mellom anna».

Det er gjennom fast forvaltningspraksis lagt til grunn at § 6-3 innebærer at alle kostnader som pådras og finansieres gjennom statstilskudd og skolepenger, må være relevante for skolevirksomheten. Det framgår av Ot.prp. nr. 37 (2006–2007) kapittel 10.2.3 at skolevirksomhet er virksomhet som er formålstjenlig eller nødvendig for å nå målene i læreplanen som skolen skal følge.

Det er presisert i friskoleloven § 6-3 bokstav a at kravet om at tilskuddet i sin helhet skal komme elevene til gode, blant annet innebærer at det ikke kan gis utbytte eller foretas andre utdelinger til skolens eier eller nærstående. Det er videre presisert at skolen heller ikke på andre måter kan overføre overskudd til eierne eller nærstående. Bestemmelsen innebærer et forbud mot alle former for åpne eller skjulte uttak av verdier.

#### *Universitets- og høyskoleloven*

Universitets- og høyskoleloven har ulike regler for private høyskoler som mottar og ikke mottar offentlige tilskudd. Det følger av universitets- og høyskoleloven § 8-3 tredje ledd at private høyskoler som mottar tilskudd, skal la tilskudd og studentenes egenbetaling «komme studentene til gode». På samme måte som i friskoleloven er dette et selvstendig krav som skolens disposisjoner skal vurderes opp mot, noe som også presiseres i merknadene til bestemmelsen, jf. Prop. 44 L (2016–2017). Bestemmelsen fastsetter videre at private høyskoler som mottar statstilskudd, ikke kan foreta utdelinger. Dette omfatter alle former for åpne eller skjulte uttak av verdier fra driften. Utdelingsforbudet gjelder for hele virksomheten, og omfatter dermed også eventuell annen virksomhet enn høyskoledrift som drives i samme rettssubjekt.

Private høyskoler som ikke mottar tilskudd, kan ta utbytte eller foreta andre utdelinger av et positivt årsresultat. Det er likevel fastsatt at utdelingene ikke kan medføre at egenkapitalen blir lavere enn 20 prosent av eiendelene i virksomheten, jf. § 8-3 fjerde ledd. Videre skal alle private

høgskoler benytte studentenes egenbetaling til den akkrediterte utdanningen og innenfor lovens formål, uavhengig av om høgskolen mottar tilskudd eller ikke, jf. universitets- og høgskoleloven § 8-3 andre ledd.

### 8.2.3 Høringsforslaget

I høringsnotatet foreslo departementet at setningen om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode, framheves i en egen formålsbestemmelse. Det betyr at denne setningen ikke lenger vil framgå av samme bestemmelse som kravene i nåværende § 14 a første ledd bokstavene a til c. Spørsmålet om tilskuddet og foreldrebetalingen kommer barna i barnehagen til gode, vil være et relevant tolkningsmoment når man vurderer om barnehagen har brukt tilskuddet og foreldrebetalingen i tråd med kravene i nåværende § 14 a første ledd bokstavene a) til c).

Departementet foreslo at det ikke gjøres andre innholdsmessige endringer i bestemmelsen om hvordan barnehagene skal bruke tilskuddet og foreldrebetalingen.

I høringsnotatet foreslo departementet også at det utarbeides en statlig veileder om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

### 8.2.4 Høringsuttalelser

Det er 74 høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget. Av disse er det 66 instanser som støtter forslaget. Dette inkluderer 36 kommuner, 6 fylkesmenn, 8 organisasjoner og 13 private barnehager. Det er kun 3 instanser som ikke støtter forslaget. Hovedbegrunnelsen til disse er at de ønsker at det skal innføres strengere krav til bruk av tilskudd og foreldrebetaling. De resterende 5 instansene har innspill uten at det gis uttrykkelig uttrykk for om de støtter forslaget eller ikke.

Et stort antall kommuner støtter forslaget om å opprette en egen formålsbestemmelse, og la vilkårene i dagens § 14 a første ledd bokstav a–c framgå av en egen bestemmelse. Også en rekke fylkesmenn støtter denne retts tekniske endringen, blant annet *Fylkesmannen i Troms og Finnmark*, *Fylkesmannen i Innlandet* og *Fylkesmannen i Rogaland*. *Fylkesmannen i Oslo og Viken* støtter også forslaget om en egen formålsbestemmelse. Samtidig peker de på at behovet for denne endringen nødvendigvis ikke er like stor dersom et nasjonalt organ overtar tilsynsoppgaven.

Enkelte høringsinstanser som støtter forslaget om egen formålsbestemmelse, påpeker samtidig

at reglene for bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling bør tydeliggjøres. *Private Barnehagers Landsforbund (PBL)* er blant organisasjonene som støtter forslaget om å tydeliggjøre regelverket ved å lage en egen formålsbestemmelse. Samtidig mener PBL at det fremdeles må framgå av lovteksten at barnehager kan ha et rimelig årsresultat. PBL mener videre det er behov for å definere hva et rimelig årsresultat skal være. PBL mener at dette vil kunne sikre trygghet for at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna til gode, og gi et avklart handlingsrom for private barnehager til utvikling og bærekraftig drift.

Enkelte høringsinstanser har innspill til de ulike vilkårene knyttet til bruk av tilskudd og foreldrebetaling, jf. dagens § 14 a første ledd bokstav a–c.

PBL viser til høringens omtale av vilkåret i bokstav b, hvor departementet skriver at barnehagen må dokumentere at transaksjonen ville funnet sted mellom uavhengige parter, og at transaksjonen ikke overstiger barnehagens behov. PBL skriver:

«PBL forutsetter at private barnehager ikke skal kjøpe varer og tjenester hos nærstående som ikke er relevant for godkjent barnehagedrift. Dette er også regulert i barnehageloven. Vi mener imidlertid at departementet med disse uttalelsene trekker lovforståelsen lengre enn det som kan utledes gjennom dagens lovgivning. Et utgangspunkt i dagens lov er at eier har frihet til selv å organisere virksomheten. Eier vurderer barnehagens behov og velger ønskede tiltak. ... PBL anbefaler at bestemmelsen klargjør prinsippet om at eier selv organiserer egen virksomhet.»

*Utdanningsforbundet* støtter forslaget om en egen formålsbestemmelse, men mener at departementet i større grad burde drøftet om kravene i § 14 a fungerer etter hensikten. *Utdanningsforbundet* stiller blant annet spørsmål ved om kravet til personalkostnader sikrer at barnehager ikke har vesentlig lavere bemanning enn kommunale barnehager, og at alle ansatte har akseptable lønns- og arbeidsvilkår. *Utdanningsforbundet* savner en problematisering av at § 14 a kun er rettet mot den enkelte barnehage, og en drøfting om hvorvidt dette er problematisk sett opp mot at mange barnehager inngår i kjeder, og hvilke eventuelle endringer dette krever.

*Espira gruppen AS* kommenterer også særlig vilkåret i dagens § 14 a første ledd bokstav c om personalkostnader, og skriver:

«Ref §14 c, så bør det være tilstrekkelig at barnehagens personalkostnader er et resultat av at den tilfredsstillende bemannings- og pedagognormen, og benytter tariffavtale for lønnsbetingelser og pensjon. Vi vil også påpeke at barnehagens livssyklus ofte er av en slik karakter at det er lavere personalkostnader ved oppstart av en barnehage, enn senere i livssyklusen. Dette er en faktor som må hensyntas når man vurderer personalkostnadene i en privat vs. kommunale barnehager.»

Også PBL er opptatt av vilkåret i bokstav c. PBL mener departementet legger til grunn en for snever forståelse av vilkåret i høringsnotatet, og foreslår at formålet med kravet til personalkostnader inkluderes i lovteksten. PBL skriver blant annet:

«Ved vurderingen av vesentlighet, er det ikke bare størrelsen på avviket som er relevant. Det følger av forarbeidene at lovgivers formål har vært å ramme «urimelige innsparinger ved lavere bemanning eller dårligere lønns- og arbeidsvilkår». Lovgiver klargjør her hvilke avviksårsaker som er relevante å vurdere opp mot bestemmelsen.

Ved vesentlighetsvurderingen må det avklares hvilke årsaker som ligger til grunn for avviket i personalkostnadene. Det er nødvendig for å kunne vurdere om avviket er en konsekvens av en «urimelig innsparing ved lavere bemanning eller dårligere lønns- og arbeidsvilkår». Avvik som kan føres tilbake til andre årsaker, som for eksempel tariffbundet lønnsutvikling, herunder forskjeller i ansiennitet, forskjeller i tilskudds nivå med mer, vil ikke være i strid med bestemmelsen.»

Blant instansene som støtter forslaget, er det enkelte som mener regelverket bør strammes inn fremfor kun å tydeliggjøres. *Oslo kommune* mener at regelverket bør gjøres strengere med hensyn til adgangen til å ta utbytte og gi konsernbidrag og skriver:

«Oslo kommune er trolig den kommunen som mest erfaring med å føre tilsyn med private barnehagers etterlevelse av reglene om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. (...) Resultatene fra tilsynene viser at regelverket gir mulighet til å kontrollere at private barnehager bruker offentlige tilskudd og foreldrebetaling i samsvar med regelverket. Oslo kommunes erfaring er likevel at det er fullt mulig for

en privat barnehage å oppnå urimelige høye overskudd selv om vilkårene i loven overholdes. Kommunen mener derfor at det bør gjøres innholdsmessige endringer i kravene til bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling for å sikre at midlene kommer barna til gode. Departementet bør bl.a. vurdere om det er flere bestemmelser fra tilsvarende regelverk for friskoler og private høyskoler som kan tas inn i barnehagereguleringen.»

*Asker kommune* påpeker at de ikke kan se at det er foreslått forbud mot å låne ut penger fra barnehagen, og viser til at utlån til nærstående kan være en form for kamuflert utbytte. *Asker kommune* mener derfor det bør inkluderes en regulering om at utlån av barnehagens midler ikke er tillatt for å sikre at tilskudd og foreldrebetaling kommer barna i barnehagen til gode.

Også enkelte private barnehager uttrykker at regelverket bør strammes inn. *Kulturbarnehagen Tromsø* og *Utsikten barnehage* er blant instansene som mener det bør strammes ytterligere inn på muligheter til å ta utbytte og gi konsernbidrag for private barnehager.

Det er få instanser som ikke støtter forslaget. *Skolelederforbundet* er blant disse, og mener det bør innføres et utdelingsforbud for private barnehager, tilsvarende som for friskoler. *Skolelederforbundet* uttaler at de ikke ser hvorfor det skal være forskjellig regelverk for friskoler og barnehager på dette området.

Det er 54 instanser som har gitt innspill til forslaget om å utarbeide en statlig veileder om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Av disse er det 52 instanser som støtter forslaget, mens to instanser gir kommentarer uten å ta stilling til forslaget. Det er ingen instanser som uttaler at de ikke støtter forslaget.

Enkelte høringsinstanser kommenterer forslaget om veileder. *Kristiansand kommune* antyder at veilederen bør være så konkret som mulig, og skriver:

«Kristiansand kommune mener den nye statlige veilederen om bruk av offentlige tilskudd bør være spesifikk på hva som faktisk menes med at «offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna til gode». Det kan være en god ide å forskriftsfestes at overskudd over en gitt prosent av omsetningen (f.eks. 5 %) ikke er å anse som at pengene kommer barna til gode, og derfor som hovedregel vil bli krevd tilbakebetalt.»

*Lunner kommune* og Fylkesmannen i Oslo og Viken peker på sammenhengen mellom forslaget om å legge oppgaven med økonomiske tilsyn til et nasjonalt organ, og forslaget om en veileder. Sistnevnte skriver:

«Vi støtter forslaget om innholdsmessige endringer i barnehageloven § 14a, selv om behovet for dette kanskje ikke er like stor dersom et nasjonalt organ overtar tilsynsrollen. En eventuell statlig veileder om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling, vil det da trolig heller ikke være like stort behov for.»

## 8.2.5 Departementets vurderinger

### 8.2.5.1 Formålsbestemmelse

Det er viktig å ha et regelverk som sikrer at offentlige tilskudd og foreldrebetalingen blir brukt til å drive gode barnehager. Dagens § 14 a ble innført i 2013 og er ment å sikre at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna i barnehagen til gode. På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet har Agenda Kaupang kartlagt kommunenes erfaringer med å praktisere regelverket om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Undersøkelsen viser at kommunene har delte meninger om hvorvidt § 14 a er et godt verktøy for å sikre at tilskuddet og foreldrebetalingen kommer barna i barnehagen til gode. 27,7 prosent av kommunene mener at bestemmelsen er et godt verktøy, mens 32,6 prosent mener at den ikke er et godt verktøy. Flere kommuner påpeker at regelverket er for lite konkret, og at det gir for stort rom for tolkninger og skjønnsmessige vurderinger. Rapporten viser at kun én prosent av de private barnehagene har hatt økonomisk tilsyn i perioden fra 2013 til 2016. At det føres få tilsyn kan også være et tegn på at kommunene opplever regelverket som vanskelig å praktisere.

Departementet er kjent med at flere kommuner har ført tilsyn med § 14 a etter at rapporten fra Agenda Kaupang ble lagt fram. Departementet har også fått tilbakemelding fra enkelte kommuner og fylkesmenn om at det gradvis vil bli enklere å praktisere regelverket når det blir mer forvaltningspraksis på området.

Setningen om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode, er i dag ikke et selvstendig krav som barnehagens disposisjoner skal vurderes opp mot. Dersom barnehagen kun har blitt belastet kostnader som direkte vedrører godkjent drift av barnehagen, ikke har overført verdier til eier, eiers nær-

stående mv. i strid med regelverket, og ikke har for lave personalkostnader, *forutsetter* loven at tilskuddet og foreldrebetalingen har kommet barna i barnehagen til gode.

Flere kommuner og private barnehager opplever dagens bestemmelse i § 14 a som uklar. Dette ser blant annet ut til å skyldes at bestemmelsen er retts teknisk komplisert. For å tydeliggjøre regelverket mener departementet derfor at det kan være hensiktsmessig å endre bestemmelsen i § 14 a første ledd, slik at den kun angir kravene i bokstavene a, b og c. Samtidig mener departementet at det kan være hensiktsmessig å framheve «til gode»-setningen i en egen formålsbestemmelse, slik at det blir klart at det er dette som er formålet med reglene om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

Det er bred støtte blant høringsinstansene for å tydeliggjøre «til gode»-setningen i en egen formålsbestemmelse. Høringsinstansene som støtter forslaget, viser blant annet til at en slik endring vil gjøre regelverket enklere å forstå og forvalte. Departementet legger derfor til grunn at det er hensiktsmessig å endre regelverket på denne måten. Dette vil ikke innebære noen innholdsmessige endringer i kravene til hvordan barnehagene skal bruke offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

*PBL* viser til at det fortsatt bør fremgå av lovteksten at barnehagene kan ha et rimelig årsresultat, slik det i dag gjør av § 14 a første ledd andre punktum. At denne formuleringen fortsatt fremgår av lovteksten, tydeliggjøre at det fortsatt skal være adgang for eier til å velge hvordan et eventuelt positivt årsresultat skal disponeres.

I nåværende § 14 a første ledd andre punktum fremgår det at «Barnehagen kan ha et rimelig årsresultat». I denne formuleringen ligger det implisitt at dersom barnehagen oppfylder kravene til hvordan tilskudd og foreldrebetaling kan brukes, kan et positivt årsresultat disponeres fritt. Departementet foreslår derfor å tydeliggjøre lovteksten også på dette punktet. I forslaget til lovtekst, foreslår departementet derfor at det fremgår uttrykkelig at dersom barnehagen oppfylder kravene i lovens kapittel V, kan barnehagen disponere et eventuelt overskudd fritt. Dette er kun ment å innebære en språklig presisering, og ikke en materiell endring.

### 8.2.5.2 Vilårene for lovlig bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling

I høringsnotatet vurderte departementet om det er nødvendig å gjøre innholdsmessige endringer i kravene til hvordan offentlige tilskudd og forel-

drebetaling i dag kan anvendes. Enkelte høringsinstanser mener det er behov for å gjøre endringer i vilkårene for lovlig bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. *Oslo kommune* peker blant annet på at det bør vurderes om utdelingsforbudet som gjelder for friskoler også bør gjelde for private barnehager.

Departementet vil vise til at den historiske bakgrunnen til henholdsvis barnehage- og friskolesektoren er svært ulik. Friskoler er et supplement til det offentlige skoletilbudet, og har vært underlagt et forbud mot utdelinger siden friskoleloven ble innført i 1970. Private barnehager utgjør til forskjell om lag 50 prosent av sektoren, og er en helt nødvendig aktør for at kommuner kan oppfylle retten til barnehageplass. Et utdelingsforbud vil potensielt kunne føre til at mange eiere vil ønske å trekke kapital ut av barnehagene. Dette kan medføre at barnehagesektoren mister eiere med langsiktige interesser i sektoren, og skape usikkerhet om barnehageplassene. Et utdelingsforbud vil derfor potensielt kunne få store konsekvenser for kommunene og mange barnefamilier. Departementet ønsker derfor ikke å innføre et utdelingsforbud i barnehageloven.

Selv om barnehagene kan ha et rimelig overskudd som eierne kan ta ut, begrenser loven tjenestemulighetene sammenlignet med markedsutsatte private virksomheter. Uten nærmere regulering er det risiko for at begrensningene omgås. Dette kan skje ved at barnehagene kostnadsfører transaksjoner som ikke er direkte relevante for barnehagedriften eller kjøper tjenester fra selskaper i samme konsern til priser over markedspris, slik at eier kan ta ut verdiene i andre deler av konsernet enn barnehagen. I tillegg kan de ha insentiver til å holde ressursbruken og kostnadene nede for å øke overskuddet som barnehagen kan disponere fritt. Personalkostnader utgjør cirka 80 prosent av kostnadene i private barnehager. Det er derfor særlig personalkostnadene som kan være utsatt for innsparing hvis barnehageeierne ønsker å øke overskuddet på denne måten.

Som det framgår av kapittel 8.2.1, rammer § 14 a første ledd bokstavene a til c alle disse typetilfellene. Det betyr at slike verdiuttak allerede vil være forbudt etter dagens regulering. Det er videre fremmet andre forslag som også skal bidra til å sikre at midlene blir benyttet i tråd med formålet. Dette gjelder blant annet forslaget om å innføre forbud mot at det kan drives annen virksomhet sammen med barnehagedriften og innføringen av en hjemmel for å innhente nødvendig dokumentasjon. Departementet vil også se nærmere på en regulering som sikrer tilstrekkelig åpenhet om de

økonomiske forholdene i selskaper som driver flere barnehager i samme rettssubjekt.

Som omtalt i kapittel 8.3, foreslår departementet at det opprettes et nasjonalt tilsyn som får i oppgave å føre økonomisk tilsyn med de private aktørene. Det nasjonale tilsynet får hjemmel til å kreve dokumentasjon for at barnehagene benytter midlene i tråd med disse kravene. Departementet mener et nasjonalt tilsynsorgan vil ha bedre forutsetninger til å føre tilsyn med de private barnehagene, enn det kommunene i dag har. Dette vil derfor kunne bidra til å redusere risikoen for at eventuelle brudd på regelverket ikke avdekkes.

Departementet mener derfor at dagens regelverk gir lite rom for å ta verdier som er ment å komme barna i barnehagen til gode, ut av barnehagedriften.

Departementet vil videre vise til at private barnehager er underlagt de samme kvalitetskravene som kommunale barnehager. Eventuelle overskudd i private barnehager skal derfor kun være et uttrykk for at barnehagen kan levere like god kvalitet som de kommunale barnehagene, til noe lavere kostnad. Så lenge barnehagene oppfyller kravene i loven, mener departementet derfor at det er rimelig at barnehageeierne kan få en rimelig avkastning på arbeids- og kapitalinnsatsen som de legger inn i barnehagene.

Departementet har merket seg at *Utdanningsforbundet* viser til at mange private barnehager inngår i større barnehagekjeder. Forbundet ber departementet avklare hvilken betydning dette har for forståelsen av § 14 a. Departementet vil vise til at kravet i § 14 a første ledd bokstav a innebærer at alle kostnader som føres i barnehagens regnskap, skal være relevante for driften av den aktuelle barnehagen. Kostnader som gjelder andre barnehager, skal derfor ikke føres i barnehagens regnskap. Det betyr at barnehageeieren må holde oversikt over hvilke kostnader som er påløpt i de ulike barnehagene. Som omtalt i kapittel 8.1, vil departementet se videre på hvilke krav det bør stilles for å tydeliggjøre kravet om at de enkelte barnehagers økonomi må holdes adskilt, i tilfeller hvor flere barnehager inngår i samme rettssubjekt.

*Asker kommune* mener at det bør tydeliggjøres at det ikke er tillatt å låne ut tilskudd og foreldrebetaling fra barnehagen. Til dette vil departementet bemerke at spørsmålet om en transaksjon er knyttet til den godkjente barnehagedriften, må vurderes konkret i det enkelte tilfelle. Det vil kunne være i strid med § 14 a første ledd bokstav a å kostnadsføre utlån av midler på barnehagens resultatregnskap. Dersom barnehagen oppfyller kravene i loven og har et positivt årsresultat, kan

barnehagen derimot disponere overskuddet fritt. Det betyr at overskuddet for eksempel kan disponeres som konsernbidrag eller lånes ut. Departementet vil samtidig peke på at den foreslåtte veilederen vil kunne gi retningslinjer for vurderingen av om en kostnad er knyttet til barnehagedriften. Departementet mener at det er mer hensiktsmessig å gi retningslinjer for dette i veilederen enn å detaljregulere alle typetilfeller i loven.

Departementet har merket seg at PBL mener at departementet trekker forståelsen av § 14 a første ledd bokstav b lenger enn det er grunnlag for. Vilkaaret i bokstav b har til formål å forhindre at barnehagene tar ut verdier ved å handle med nærstående på vilkår eller med beløp som avviker fra eller overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter, jf. første ledd bokstav b. Som redegjort for i kapittel 8.2.1.3, innebærer bestemmelsen at barnehagen må kunne dokumentere at transaksjonen ikke innebærer en overkompensasjon for ytelsen barnehagen har kjøpt, sammenlignet med markedspris. Bestemmelsen innebærer også at barnehagen må kunne dokumentere at transaksjonen i det hele tatt ville funnet sted mellom uavhengig parter, og at omfanget av anskaffelsen tilsvare det som ville vært avtalt mellom uavhengige parter. Dette følger av formuleringen «foreta transaksjoner (...) på vilkår (...) som avviker fra (...) det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter».

Departementet legger til grunn at forståelsen av vilkaaret er i tråd med alminnelig krav til handel med nærstående. Tilsvarende forståelse er lagt til grunn i friskoleloven. I kravet ligger det at prissettingen av transaksjoner mellom nærstående må tilsvare vilkårene som ville blitt lagt til grunn mellom uavhengige parter. Bestemmelsen innebærer videre at selve transaksjonen må fremstå som rasjonell. Et eksempel kan være at det må være rasjonelt for barnehagen å leie lokaler av nærstående, fremfor å eie lokalene selv. Det vil si at barnehagen også ville leid lokalene dersom utleier var en uavhengig part. Departementet mener ikke beskrivelsen legger til grunn en strengere forståelse av vilkaaret enn det som ligger til grunn etter gjeldende rett.

Det er enkelte høringsinstanser som mener at § 14 a første ledd bokstav c er uklar. Departementet viser til at vilkaaret i bokstav c skal forhindre at barnehagene øker overskuddet ved å spare inn på bemanning eller tilby dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager. Siden vilkaaret ble innført i 2013, er det fastsatt en bemanningsnorm og en skjerpet pedagognorm. Departementet legger til grunn at

dette vil kunne redusere betydningen av vilkaaret i bokstav c.

Enkelte høringsinstanser peker på sammenhengen mellom vilkaaret i bokstav c og bemannings- og pedagognormene. Departementet vil påpeke at det ikke i seg selv er tilstrekkelig at en barnehage følger pedagog- og bemanningsnormene for å oppfylle kravet i bokstav c. I tilfeller hvor en kommune legger til grunn en høyere bemannings- og pedagognorm enn det loven krever, vil dette også gi utslag i tilskuddsgrunnlaget. Departementet mener derfor bestemmelsen fortsatt er relevant for å sikre at midlene blir benyttet til formålet.

Enkelte høringsinstanser viser til at det må avklares hvilke årsaker som kan ligge til grunn for avviket i personalkostnadene, jf. vesentlighetsvurderingen i bokstav c. Bestemmelsen innebærer at det må beregnes hva som er den gjennomsnittlige personalkostnaden per heltidsplass i tilsvarende kommunale barnehager, og tilsvarende størrelse i den private barnehagen. Disse størrelsene må sammenlignes for å vurdere om den private barnehagens kostnader er lavere enn kommunens gjennomsnittlige kostnad. Dersom det foreligger et avvik, må det vurderes om dette er vesentlig. Det er ikke mulig å gi en uttømmende liste over forhold som kan eller bør vektlegges ved denne vesentlighetsvurderingen. Vurderingen må bygge på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet. I den foreslåtte veilederen vil det være aktuelt å vise til typetilfeller av hvilke momenter som kan og bør inkluderes i denne vurderingen.

Departementet mener etter dette at dagens reguleringer, jf. vilkårene i bokstav a–c, gir lite rom for å ta verdier som er ment å komme barna i barnehagen til gode ut av barnehagedriften. Som nevnt, er tilsynspraksisen i kommunene økt noe de senere årene, og som en følge har dette gitt mer praksis og erfaringer med bruk av kravene. Departementet ser derfor ikke grunn til å gjøre ytterligere endringer.

Høringen viser også bred støtte til forslaget om å utarbeide en statlig veileder. Enkelte høringsinstanser peker på at behovet for en veileder ikke nødvendigvis er like stort dersom tilsynsansvaret flyttes til nasjonalt nivå. Departementet vil likevel bemerke at en veileder ikke kun vil være et verktøy for å føre tilsyn. Veilederen vil også være et hensiktsmessig verktøy for de private barnehagene ved etterlevelsen av regelverket. Departementet vil sette i gang arbeidet med en statlig veileder når Stortinget har behandlet denne proposisjonen.

### 8.2.6 Departementets forslag

Departementet foreslår at setningen om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode, framheves i en egen formålsbestemmelse. Spørsmålet om tilskuddet og foreldrebetalingen kommer barna i barnehagen til gode, vil være et relevant tolkningsmoment i vurderingen av om barnehagen har brukt tilskuddet og foreldrebetalingen i tråd med kravene i nåværende § 14 a.

De øvrige kravene i nåværende § 14 a om krav til lovlig bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling vil fremgå av en egen bestemmelse. Departementet foreslår at det ikke gjøres noen innholdsmessige endringer i bestemmelsen om hvordan barnehagene skal bruke offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

Departementet foreslår at det utarbeides en statlig veileder om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Departementet vil sette i gang arbeidet med en veileder når forslagene i lovproposisjonen har blitt behandlet av Stortinget.

Departementet viser til lovforslaget §§ 21, 22 og 23.

## 8.3 Ansvar for å føre tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager

### 8.3.1 Gjeldende rett

Barnehageloven § 8 regulerer kommunens ansvar som lokal barnehagemyndighet. Kommunen som barnehagemyndighet har tre sentrale virkemidler; godkjenning, veiledning og tilsyn. Godkjenning innebærer å behandle søknader om godkjenning av barnehager i kommunen, jf. barnehageloven §§ 10 og 11. Når kommunen skal veilede, betyr det at kommunen aktivt eller på forespørsel skal gi informasjon til barnehager og andre om rettigheter og plikter.

Kommunens plikt til å føre tilsyn med barnehagene er regulert i barnehageloven § 16. Plikten gjelder overfor både kommunale og private barnehager. Kommunen skal føre økonomisk tilsyn med private barnehager, som retter seg mot bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling, jf. barnehageloven § 14 a og tilhørende forskrift. Kommunen skal også føre tilsyn med andre krav i barnehageloven og forskrifter til loven.

Det er ikke stilt krav til omfanget av kommunens tilsyn. Kommunen skal selv vurdere om tilsyn er nødvendig for å påse at barnehagene etter-

lever regelverket, jf. § 8 første ledd, eller om kommunen i stedet kan og vil påse regeletterlevelse gjennom andre virkemidler.

Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunene oppfyller pliktene som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 9 første ledd. Fylkesmannen kan i tillegg føre tilsyn direkte med kommunale og private barnehager i særlige tilfeller, jf. § 9 andre ledd. Det følger av denne bestemmelsen at:

«Fylkesmannen kan i særlige tilfeller føre tilsyn med at den enkelte barnehage blir drevet i samsvar med denne loven med forskrifter. Fylkesmannen kan gi pålegg til barnehageeier om å rette forhold som er i strid med bestemmelser i loven her. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller hvis forholdet ikke lar seg rette, kan fylkesmannen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen.»

Eksempler på særlige tilfeller kan være tilfeller hvor kommunen har ført tilsyn og avdekket brudd på regelverket, men hvor bruddene ikke er rettet opp. Det kan også være tilfeller hvor kommunen ikke har ført tilsyn med en barnehage, men hvor fylkesmannen mener tilsyn er nødvendig. Bakgrunnen kan være henvendelser eller andre opplysninger som tilsier at tilsyn er nødvendig. Departementet viser til omtalen av dette i Prop. 33 L (2015–2016) kapittel 3.

### 8.3.2 Relevant regelverk

#### *Friskoleloven*

Etter friskoleloven § 7-2 er det departementet som fører tilsyn med skoler som er godkjent etter friskoleloven. Oppgaven er delegert til Utdanningsdirektoratet. Direktoratet fører tilsyn med både de innholdsmessige kravene og den økonomiske reguleringen. Temaer og skoler det skal føres tilsyn med, velges ut fra risikovurderinger og vesentlighetsbetraktninger. Risikovurderingene skal sikre at direktoratet fører tilsyn der behovet for tilsyn er størst. Det vil si at direktoratet vurderer sannsynligheten for og konsekvensen av at lovkravene ikke oppfylles.

Tilsynet med friskolene ble overført fra fylkesmennene til Utdanningsdirektoratet i august 2009. Kompleksiteten i tilsynet med skolenes økonomiforvaltning var en sentral begrunnelse for at denne oppgaven ble overført til statlig nivå, og delegert til en spesialisert tilsynsavdeling i Utdanningsdirektoratet.

### Universitets- og høyskoleloven

Etter universitets- og høyskoleloven § 8-5 er det departementet som fører tilsyn med private universiteter og høyskoler. Tilsvarende er departementet tilsynsmyndighet for private fagskoler, jf. fagskoleloven § 31. Bestemmelsene ble innført gjennom Prop. 44 L (2016–2017). Tilsynet med private høyskoler og fagskoler ble delegert til NOKUT i 2018.

Oppgaven med å føre tilsyn med økonomiske og administrative forhold ved private høyskoler og fagskoler er delegert til NOKUT fordi den krever en spesialisert og økonomifaglig kompetanse. Videre kreves det en kjennskap til de private institusjonene som er mer nærliggende å bygge opp i en underliggende virksomhet. NOKUT har i dag en egen tilsynsenhet for tilsyn med økonomiske forhold ved private høyskoler og fagskoler.

### 8.3.3 Høringsforslaget

I høringsnotatet foreslo departementet å legge ansvaret for tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager til departementet. Dette vil innebære at departementet får ansvaret for tilsyn med de foreslåtte bestemmelsene i barnehageloven kapittel V og tilhørende forskriftsreguleringer. Ansvaret vil også inkludere tilsyn med eventuelle nye bestemmelser om økonomiske forhold i private barnehager.

Departementet foreslo at oppgavene som tilsynsmyndighet skal kunne delegeres til et underliggende organ. Departementet vil delegere tilsynsoppgaven til Utdanningsdirektoratet. Departementet ba om høringsinstansenes syn på om det er Utdanningsdirektoratet eller fylkesmannen som bør ivareta veiledningsoppgaven knyttet til det aktuelle regelverket. Departementet foreslo at veiledningsansvaret skal omfatte de samme delene av regelverket som tilsynet med økonomiske forhold, men ba også her om høringsinstansenes synspunkter.

Departementet foreslo at kommunen fortsatt skal være tilsynsmyndighet for øvrige reguleringer i barnehageloven med forskrifter. Departementet foreslo at regelen om at fylkesmannen i særlige tilfeller kan føre tilsyn med enkelbarnehager videreføres, men at den ikke skal gjelde for tilsyn med økonomiske forhold.

Forslaget er også en oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak hvor departementet ble pålagt å «ved evalueringen av kommunens tilsynsansvar sikre at det etableres et uavhengig tilsynssystem for barnehagesektoren», jf. vedtak nr. 805 i forbin-

delse med behandlingen av Prop. 67 L (2017–2018), jf. Innst. 319 L (2017–2018).

### 8.3.4 Høringsuttalelser

#### 8.3.4.1 Nasjonalt tilsyn

146 høringsinstanser har gitt innspill til forslaget om å opprette et nasjonalt tilsyn med økonomiske forhold ved private barnehager. Av disse er det 96 som støtter forslaget. Dette er blant andre 40 kommuner, 3 fylkesmenn, 13 organisasjoner og 34 private barnehager. Blant organisasjonene som støtter forslaget finner vi *Private Barnehagers Landsforbund (PBL)*, *Skolelederforbundet*, *Utdanningsforbundet*, *Virke*, *Abelia* og *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)*.

Det er 41 instanser som ikke støtter forslaget. Dette er 33 kommuner, to fylkesmenn og 6 organisasjoner. Blant organisasjonene finner vi blant annet *Kommunesektorens Organisasjon (KS)* og *LO*.

Utdanningsforbundet støtter forslaget om et nasjonalt tilsynsorgan, og uttaler:

«Utdanningsforbundet støtter at ansvaret for å føre økonomisk tilsyn med private barnehager flyttes fra kommunene til nasjonalt nivå. Mange barnehager eies av kjeder som overskrider kommune- og fylkesgrenser. Dette gjør det tilnærmet umulig for kommunene å føre et effektivt og helhetlig økonomisk tilsyn. Utdanningsforbundet støtter departementets vurdering av at interkommunalt samarbeid, flytting til en eller flere fylkesmannsembeter eller økt statlig veiledning, ikke vil løse de utfordringene vi ser. Utdanningsforbundet støtter departementets vurdering om at det er behov for et spesialisert miljø og at det kan være fordelaktig å benytte seg av den ekspertisen som allerede finnes i Udir (Utdanningsdirektoratet).»

Også PBL støtter forslaget, og skriver blant annet:

«Å flytte tilsynet til departementet og Utdanningsdirektoratet vil gjøre det mer uavhengig og faglig kompetent og bidra til å sikre at pengene kommer barna til gode. Et slikt system kan også bidra til å styrke tilsynets legitimitet i sektoren, og til å bevare og styrke tilliten til private barnehager.»

Med kun ett unntak, er de private barnehagene som har gitt innspill positive til forslaget om et nasjonalt tilsyn. En rekke private barnehager har



samtidig innspill til hva det nasjonale tilsynet bør omfatte, noe også organisasjonene er opptatt av.

Flere private barnehager mener at hele tilsynet bør overføres til en nasjonal tilsynsenhet. Dette omfatter også tilsynet med kvaliteten i de kommunale barnehagene. Også Utdanningsforbundet, PBL, *Trygge Barnehager AS* og *Espira gruppen AS* mener at også øvrig tilsyn bør løftes til nasjonalt nivå.

Enkelte private barnehager mener det nasjonale tilsynet også bør inkludere tilsyn med de økonomiske forholdene i de kommunale barnehagene. Andre anfører at det nasjonale tilsynet må omfatte kommunens beregningsgrunnlag for tilskudd til de kommunale barnehagene, blant andre NHO og *Espira gruppen AS*. PBL er blant instansene som mener at det nasjonale tilsynet må være klageinstans for kommunens beregning av tilskudd til private barnehager.

Kommunene er delt i spørsmålet om det skal opprettes et nasjonalt tilsyn, men et flertall av de som uttaler seg støtter forslaget. *Kristiansand kommune* støtter forslaget, og skriver:

«Et statlig tilsynsorgan med et bredt fagmiljø bestående av økonomer, revisorer og jurister m.fl. vil kunne gå i dybden i regnskapene på en helt annen måte enn hver enkelt kommune kan klare. Det er også ressursbesparende at konsernregnskap gjennomgås én gang og ikke av hver kommune.»

*Sandefjord kommune* og *Stjørdal kommune* er eksempler på kommuner som ikke støtter forslaget, og som mener at et uklart regelverk er en av årsakene til at det er ført lite tilsyn i sektoren. *Bærum kommune* mener det er uheldig dersom tilsynet med private barnehager flyttes fra kommunene, og skriver:

«Prinsipielt mener kommunen at det er kommunen som yter tilskuddet selv må kunne følge opp og føre tilsyn med at tilskuddet blir brukt etter formålet. Kommunene har også erfaring med at det er sammenheng mellom økonomiske disponeringer og andre bestemmelser i barnehageloven og at begge typer av tilsyn opplyser hverandre.»

Bærum kommune peker videre på at øvrige endringer som presiserer og avgrensar barnehagens muligheter for å ha kompliserende eierskapsstrukturer, taler for at kommunene kan beholde ansvaret for å gjennomføre økonomisk tilsyn selv. Også *Trondheim kommune* er blant kom-

munene som mener at et tydeligere regelverk vil gjøre kommunene bedre rustet til å føre tilsyn.

Enkelte høringsinstanser mener tilsynsansvaret bør legges til ett eller flere fylkesmannsembeter, herunder *Fylkesmannen i Vestland* og *Fylkesmannen i Rogaland*. To instanser, *Bærum kommune* og *Trondheim kommune*, foreslår en modell hvor kommunene beholder ansvaret for å føre tilsyn med enkeltbarnehager, mens tilsyn med konsern og kjeder på tvers av kommune- og fylkesgrenser flyttes.

Fem kommuner, herunder *Vefsn* og *Aurskog-Høland*, har gitt innspill om at kommunen bør få beholde en hjemmel til å kunne føre tilsyn med økonomiske forhold, eventuelt avgrenset til særlige tilfeller, selv om det blir innført et nasjonalt tilsynsorgan.

Flere høringsinstanser fremhever at kommunen må ha et ansvar for å varsle den nasjonale tilsynsmyndigheten om risiko for brudd på regelverket. Tre høringsinstanser, inkludert KS og Utdanningsforbundet, mener loven må forplikte kommunen til å varsle om risiko for lovbrudd.

#### 8.3.4.2 Veiledningsansvar

33 høringsinstanser har gitt innspill til spørsmålet om Utdanningsdirektoratet eller fylkesmannen bør ha veiledningsansvaret for de delene av regelverket det føres økonomisk tilsyn med. 12 instanser, herunder *Private barnehagers landsforbund (PBL)*, *Foreldreutvalget for barnehager*, *Virke*, *Utdanningsforbundet* og flere kommuner, mener veiledningsansvaret bør ligge hos fylkesmannen.

14 høringsinstanser mener veiledningsansvaret bør ligge hos Utdanningsdirektoratet. Fem av disse er fylkesmannsembeter som påpeker at det er uheldig å dele ansvaret på flere organer. *Fylkesmannen i Troms og Finnmark* mener både tilsyns- og veiledningsansvaret bør ligge hos direktoratet, og peker på at de har behandlet få klagesaker på området, og at de derfor heller ikke har et tilstrekkelig spesialisert og kompetent miljø for å føre tilsyn og gi veiledning på en tilfredsstillende måte. Fylkesmannen i Troms og Finnmark mener videre at dette vil gi myndighetene bedre oversikt over sektoren på tvers av kommune- og fylkesgrenser.

Også *Fylkesmannen i Oslo og Viken* mener veiledningsansvaret bør ligge hos direktoratet. De viser til ansvarsfordelingen på friskoleområdet, hvor fylkesmannen veileder om regelverket, mens Utdanningsdirektoratet fører tilsyn, og skriver:

«Vår erfaring er at det organet som forvalter regelverket får en mye mer inngående kunnskap om regelverket, enn dersom det kun har

veiledningsansvar. Det sikres en mye mer korrekt veiledning når oppgavene ivaretas av samme organ. Det ville vært mer hensiktsmessig om Utdanningsdirektoratet veiledet om reglene i friskoleloven. Vi mener også det er mer ressursbesparende om det samme organet veileder og forvalter det samme regelverket.»

### 8.3.5 Departementets vurderinger

#### 8.3.5.1 Nasjonalt økonomitilsyn for private barnehager

Regjeringens politiske plattform slår fast at regjeringen vil utvikle et bedre og mer uavhengig tilsynssystem for barnehagene. Økonomisk tilsyn med de private barnehagene er viktig for å sikre et gjennomiktig system, som viser at midlene benyttes i tråd med regelverket og kommer barna til gode. En undersøkelse fra Agenda Kaupang (rapport R9607, 2017) viser at det er varierende kompetanse og kapasitet i kommunene til å føre økonomisk tilsyn med private barnehager. Undersøkelsen viser videre at kun én prosent av de private barnehagene hadde hatt økonomisk tilsyn i perioden fra 2013 til 2016. Rapporten viser at i de tilfellene kommunene avdekker brudd på regelverket, har de private barnehagene i stor grad fått medhold i klager som har blitt behandlet hos fylkesmennene. KS og kommuner melder om behov for mer veiledning og støtte fra statens side, og Utdanningsdirektoratet får jevnlig spørsmål fra kommuner og fylkesmenn om forståelsen av regelverket.

Utviklingen i sektoren gjør kommunenes tilsynsoppgave mer utfordrende. Dagens regelverk er innrettet med utgangspunkt i at kommunen fører tilsyn med enkeltbarnehager i egen kommune. Fremveksten av barnehagekjeder har komplisert dette. For det første fordi barnehager i samme konsern vil kunne få tilsyn fra ulike kommuner i sine barnehager. Når det ikke er én kommune som har det helhetlige tilsynsansvaret for alle barnehagene, blir det vanskeligere å avdekke om det foregår transaksjoner på konsernnivå som er i strid med regelverket. Dette kan for eksempel være høye internpriser eller konsernbidrag. Videre stiller konserndannelsene større krav til selskapsrettslig og økonomifaglig kompetanse hos tilsynsmyndigheten.

Departementet merker seg at det er bred støtte blant høringsinstansene om å flytte oppgaven med økonomisk tilsyn med private barnehager til et nasjonalt tilsynsorgan. Økonomisk tilsyn med private aktører er en spesialisert oppgave

som krever tilstrekkelige ressurser og høy kompetanse. En viktig del av kommunenes begrunnelse for hvorfor det føres så få tilsyn, er at det ikke finnes tilstrekkelig kompetanse og ressurser i kommunene til å gjøre dette på en effektiv måte. Tilbakemeldinger indikerer at kommunene mener dagens krav til bruk av tilskudd og foreldrebetaling er for skjønnsmessige og krevende å omsette i praksis, og dermed også krevende å føre tilsyn med.

Enkelte høringsinstanser peker samtidig på at årsaken til at det føres få tilsyn, er at regelverket er for krevende og skjønnsmessig. Høringsinstansene mener at endringene departementet foreslår i kapittel 8.2.6 i proposisjonen, til en viss grad kan avhjelpe dette. Enkelte høringsinstanser mener tydeligere veiledning vil bidra til at kommunen settes bedre i stand til å føre tilsyn.

Departementet vil påpeke at de foreslåtte endringene i dagens § 14 a i stor grad er av regelteknisk art. Det foreslås ikke endringer i vilkårene til hvordan offentlig tilskudd og foreldrebetaling kan benyttes, jf. bestemmelsens bokstav a–c. Å føre tilsyn med at de private barnehagene etterlever disse bestemmelsene vil fortsatt være en omfattende oppgave, og innebære krevende og skjønnsmessige vurderinger. Den private delen av barnehagesektoren har gått gjennom en betydelig utvikling de seneste årene, med økende grad av konserndannelse, oppkjøp og konsolidering. Dette har gitt utslag i mer kompliserte selskapsstrukturer og organisering, og en stadig mer profesjonalisert sektor. I tillegg til god kunnskap om regelverket knyttet til private barnehager, forutsettes det derfor solid kompetanse om blant annet regnskaps- og selskapsrettslige forhold.

Den siste tiden har kommuner gjennomført noe flere tilsyn med private barnehager. Mer forvaltningspraksis og øvrige erfaringer fra tilsynene kan bidra til at det over tid blir lettere for andre kommuner å praktisere regelverket. Departementet vil likevel vise til at erfaringer fra de gjennomførte tilsynene viser at det krever betydelige ressurser og spesialisert kompetanse å gjennomføre tilsyn. Det er også de største kommunene som i all hovedsak har gjennomført tilsyn.

Som nevnt i kapittel 8.1, vil departementet se nærmere på flere av forslagene som ble sendt på høring. Dette gjelder blant annet forslagene om det skal innføres forbud mot å drive annen virksomhet sammen med barnehagedriften og et krav om at hver barnehage må være et selvstendig rettssubjekt. Forslagene og departementets gjennomgang er samtidig egnet til å understreke hvor krevende det er å følge midlene i virksomheten.

En veileder som utdyper regelverket kan etter departementets mening kun i begrenset grad avhjelpe dette. Også erfaringer fra friskoleområdet tilsier at det kreves både økonomisk og juridisk kompetanse på et spesialisert nivå for å føre tilsyn på en tilfredsstillende måte.

Departementet har vurdert ulike alternativer for innretning av oppgaven med økonomisk tilsyn med de private barnehagene. Departementet kan ikke se at fylkesmannen eller interkommunale løsninger er tilfredsstillende alternativer til en nasjonal tilsynsmyndighet. Enkelte høringsinstanser mener det er tilstrekkelig at tilsyn med konserner flyttes til nasjonalt nivå, mens tilsyn med enkeltbarnehager blir i kommunen. Departementet mener dette vil føre til en for stor fragmentering av det økonomiske tilsynet med de private barnehagene. Departementet mener det bør vektlegges at oppgaven bør innrettes på en effektiv måte. Ved å samle det økonomiske tilsynet i én enhet, vil det legges til rette for risikobasert tilsyn og muligheten til å vurdere de økonomiske forholdene hos de private barnehagene i en helhet.

Enkelte høringsinstanser mener at også øvrig tilsyn bør legges til den nasjonale tilsynsenheten. Dette gjelder for det første økonomisk tilsyn med kommunens egne barnehager. Kommunen er et selvstendig folkevalgt organ som har ansvaret for en rekke velferdstjenester. Kommunen er underlagt egne kontrollmekanismer, både økonomiske og faglige. Departementet mener det ikke er naturlig å sammenligne kommunen og private aktører ved behovet for tilsyn og kontroll med økonomiske forhold.

Departementet merker seg at enkelte mener at også tilsyn med kvalitet bør overføres fra kommunene til den nasjonale tilsynsenheten. Det er kommunen som er lokal barnehagemyndighet, og som har ansvaret for både godkjenning, veiledning og tilsyn, samt å oppfylle retten til barnehage i sin kommune. Som vist, er det gode grunner til at tilsynet med økonomiske forhold ovenfor private barnehager bør utføres av en egen enhet. For øvrig mener departementet at dagens ansvarsfordeling bør videreføres, for å legge best mulig til rette for at kommunen kan ivareta sin rolle som lokal barnehagemyndighet.

Departementet mener at argumentene som taler for et nasjonalt økonomitilsyn, ikke gjør seg tilsvarende gjeldende for tilsyn med øvrig regelverk. Kvalitet og innhold i barnehagetilbudet er en oppgave som i større grad enn økonomitilsynet krever innsikt i lokale forhold og prioriteringer. Den politisk valgte ledelsen i kommunen skal ha handlingsrom til å foreta prioriteringer i sin kom-

mune. Tilsyn med innholdet og kvaliteten i tilbudet, vil i større grad basere seg på stedlige tilsyn og kjennskap til den aktuelle barnehagen det føres tilsyn med. Departementet mener derfor at tilsyn med kvalitet er en oppgave som forutsetter lokalkunnskap og nærhet til de aktuelle barnehagene. Slikt tilsyn kan derfor best utføres av den enkelte kommune. Departementet mener samtidig at ved å flytte ansvaret for økonomitilsynet til nasjonalt nivå, vil kommunen kunne få større mulighet til å prioritere tilsyn med andre deler av regelverket.

Departementet viderefører derfor forslaget om å opprette et nasjonalt tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager. I høringen presiserte departementet at oppgaven vil legges til Utdanningsdirektoratet. Departementet foreslår at oppgaven i loven legges direkte til direktoratet. I tråd med forvaltningslovens alminnelige regler, vil departementet være klageinstans for vedtak fattet av direktoratet i forbindelse med økonomisk tilsyn.

Enkelte høringsinstanser foreslår at den nasjonale tilsynsmyndigheten skal føre tilsyn med, eller være klageinstans for, kommunens beregningsgrunnlag for tilskuddet. Denne oppgaven ligger i dag hos fylkesmannen. Departementet mener fylkesmannen ivaretar denne oppgaven på en god måte, og har ikke fått øvrige indikasjoner på at det er et behov for å overføre denne oppgaven på nåværende tidspunkt. Departementet kan ikke se at oppgaven har tydelig nok sammenheng med det økonomiske tilsynet for øvrig, til at det er nødvendig å overføre denne.

Et nasjonalt økonomitilsyn vil innebære å føre tilsyn med kommunens midler. Dette forutsetter et tett og nært samarbeid mellom det nasjonale tilsynet og kommunene. Departementet legger til grunn at en kommune vil måtte varsle tilsynsmyndigheten dersom de mener det foreligger særlig risiko for brudd på regelverket om bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling. Departementet ser ikke behov for å lovfeste dette ansvaret, men legger til grunn at det vil inngå i det løpende samarbeidet som opprettes mellom kommunene og den nasjonale tilsynsmyndigheten.

Departementet legger til grunn at det nasjonale økonomitilsynet skal være basert på risiko-vurderinger og eventuelle stikkprøver. Departementet legger videre til grunn at det må utvikles rapporteringsløsninger som tilrettelegger for risikobasert kontroll og tilsyn. I dimensjoneringen av det økonomiske tilsynet med de private barnehagene, må risikoen for lovbrudd, og dermed behovet for tilsyn, avveies mot omfang, vesentlighet og

risiko samt hvilken ressursbelastning tilsynet utløser både for forvaltningen og barnehagene.

Departementet vil foreta en nærmere vurdering av tidspunktet for overføring av ansvaret for å føre tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager. Inntil regelendringen trår i kraft, er det kommunene som har ansvaret for å føre økonomisk tilsyn. Departementet vil fastsette nærmere overgangsregler i forskrift.

#### 8.3.5.2 *Veiledningsansvar og fylkesmannens oppgaver*

Departementet ba om høringsinstansenes syn på om det er Utdanningsdirektoratet eller fylkesmannen som bør ivareta veiledningsoppgaven. Veiledningsansvaret skal omfatte de samme delene av regelverket som tilsynet med økonomiske forhold.

Høringsinstansene er delt i spørsmålet om veiledningsansvaret for regelverket knyttet til økonomisk tilsyn bør ligge hos fylkesmannen eller Utdanningsdirektoratet. Departementet merker seg særlig at en rekke fylkesmenn mener ansvaret for å veilede på dette feltet bør overføres til direktoratet.

Departementet ser at hensynet til en effektiv organisering kan tale for at veiledningsansvaret for dette regelverket skal ligge hos direktoratet. Ved å utføre tilsyn vil tilsynsmyndigheten få bedre kunnskap om og praktiske erfaringer med regelverket. Dette vil kunne føre til bedre og mer korrekt veiledning enn om oppgaven skal utføres av fylkesmennene. Dette forsterkes av at det er tilsynsmyndigheten som vil få oppgaven med å utarbeide en statlig veileder om regelverket for bruk av offentlige midler og foreldrebetaling. Departementet mener derfor dette ansvaret bør ligge til tilsynsmyndigheten.

Kun et begrenset antall høringsinstanser har gitt innspill til forslaget om at fylkesmannen fortsatt skal kunne føre tilsyn med enkeltbarnehager i særlige tilfeller, men at dette ikke skal gjelde for tilsyn med økonomiske forhold. Departementet mener det følger som en naturlig konsekvens av ansvarsfordelingen for øvrig at fylkesmannen ikke skal kunne føre tilsyn med økonomiske forhold. Fylkesmannen bør likevel beholde muligheten til å føre tilsyn i særlige tilfeller om annet regelverk.

#### 8.3.6 **Departementets forslag**

Departementet foreslår å legge ansvaret for tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager til Utdanningsdirektoratet. Dette vil innebære at

Utdanningsdirektoratet får ansvaret for tilsyn med de foreslåtte bestemmelsene i barnehageloven kapittel V og tilhørende forskriftsreguleringer. Ansvaret vil inkludere tilsyn med eventuelle nye bestemmelser knyttet til økonomiske forhold.

Departementet er klageinstans for vedtak fattet av direktoratet i forbindelse med økonomisk tilsyn med private barnehager.

Departementet foreslår at Utdanningsdirektoratet skal få veiledningsansvaret for de delene av regelverket som tilsynet med økonomiske forhold forvalter.

Forslaget innebærer at kommunen fortsatt vil være tilsynsmyndighet for øvrige reguleringer i barnehageloven med forskrifter. Departementet foreslår å videreføre regelen om at fylkesmannen i særlige tilfeller kan føre tilsyn med enkeltbarnehager, men at den ikke skal gjelde for tilsyn med økonomiske forhold.

Departementet viser til lovforslaget §§ 10, 53, 55 og 56.

### **8.4 Hjemmel til å få opplysninger som er nødvendige for å føre tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager**

#### **8.4.1 Gjeldende rett**

Etter dagens regler er det kommunen som fører tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager, se kapittel 8.3.1. Kommunen har rett til innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokaler i den utstrekning det anses nødvendig for å ivareta kommunens oppgaver, jf. barnehageloven § 8 femte ledd. I økonomiforskriften til barnehageloven § 4 er det videre presisert at kommunen til enhver tid kan kreve de opplysningene og den dokumentasjonen som er nødvendig for å gjennomføre tilsyn etter barnehageloven. Dette kan for eksempel være opplysninger om regnskap eller dokumentasjon om barnehagens rutiner for å ta vare på barna.

Barnehageloven inneholder ingen bestemmelser som gir rett til innsyn i dokumentasjon hos andre virksomheter enn barnehagen som kommunen fører tilsyn med.

#### **8.4.2 Relevant regelverk**

##### *Friskoler*

Det følger av friskoleloven § 7-2 første ledd at departementet skal ha tilgang til skoleanlegg og dokumentasjon. Dersom departementet i forbin-

delse med tilsyn har behov for dokumentasjon fra eieren av skolen eller nærstående av eieren, skal departementet også ha tilgang til slik dokumentasjon.

Bestemmelsen innebærer at tilsynsmyndigheten får rett til dokumentasjon fra skolens eiere og deres nærstående. Retten til innsyn gjelder i tilfeller hvor skolens eiere og deres nærstående handler med skolen. Med «nærstående» menes nærstående slik dette er definert i § 1-5 både i aksjeloven og allmennaksjeloven. Tilsynsmyndigheten har bare rett til innsyn hos skolens eiere og deres nærstående når slikt innsyn er nødvendig for å føre tilsyn med om skolen oppfyller kravene i friskoleloven. For eksempel kan det være nødvendig med innsyn i avtaler, timelister, fakturagrunnlag mv.

Retten til dokumentasjon gjelder uten hinder av taushetsplikt, jf. friskoleloven § 7-2 første ledd siste punktum. Bestemmelsen sikter til både dokumentasjon fra skolen og fra skolens eiere og deres nærstående. Tilsynsmyndighetens krav på dokumentasjon gjelder uavhengig av både lovpålagt og avtalefestet taushetsplikt.

#### *Universitets- og høyskoleloven*

Departementets adgang til å innhente opplysninger fra institusjonene i forbindelse med tilsyn følger av universitets- og høyskoleloven § 8-5 andre ledd. Av bestemmelsen framgår det at private universiteter og høyskoler plikter å gi «opplysninger som kan ha betydning for oppfyllelse av krav gitt i eller i medhold av denne loven». Videre framgår det at departementet kan kreve at «institusjonen dokumenterer og redegjør for slike opplysninger, for eksempel ved å utlevere eller sammenstille regnskapsmateriale med bilag, korrespondanse og styreprotokoller.» Ifølge forarbeidene til bestemmelsen er eksemplene et uttrykk for at opplysningsplikten omfatter alle måter som institusjonene kan gi opplysninger på, jf. Prop. 44 L (2016–2017) kapittel 11.4.

Avtaler med nærstående er særskilt regulert i universitets- og høyskoleloven § 8-4. Det framgår av § 8-4 andre ledd at institusjonen skal kunne dokumentere at den ikke overfor nærstående har gjennomført avtaler eller på annen måte overført midler på vilkår som avviker fra eller overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter. Hvis departementet ber om det, skal også nærstående til private høyskoler gi departementet innsyn i dokumentasjon om denne typen avtaler, jf. tredje ledd.

### **8.4.3 Høringsforslaget**

Departementet foreslo at private barnehager skal ha plikt til å legge frem alle opplysninger som tilsynsmyndigheten trenger for å føre tilsyn med kravene til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Departementet foreslo at barnehagen skal gi den nasjonale tilsynsmyndigheten adgang til barnehagens lokaler.

Videre foreslo departementet at barnehagens eier og nærstående skal ha plikt til å legge frem alle opplysningene som tilsynsmyndigheten trenger for å føre tilsyn med barnehagens bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Med «nærstående» menes begrepet slik dette er definert i § 1-5 i aksjeloven, og som er lagt til grunn som definisjon i nåværende § 14 a i barnehageloven.

Departementet viste til at et pålegg om å legge frem opplysninger vil være omfattet av reglene om saksbehandling og klage i forvaltningsloven § 14. Departementet foreslo at plikten til å legge frem opplysninger skal gjelde uten hinder av taushetsplikt.

### **8.4.4 Høringsuttalelser**

Det er 70 høringsinstanser som har innspill til forslaget om at alle private barnehager skal ha plikt til å legge frem alle opplysninger som den nasjonale tilsynsmyndigheten trenger. Samtlige støtter forslaget. Dette er blant annet 39 kommuner, fire fylkeskommuner, 10 organisasjoner og 15 private barnehager. Blant organisasjonene som støtter forslaget finner vi *Private Barnehagers Landsforbund (PBL)*, *Abelia*, *Virke* og *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)*.

Videre er det 66 høringsinstanser som uttaler seg om forslaget om at barnehagens eier og nærstående skal ha plikt til å legge frem alle opplysninger tilsynsmyndigheten trenger. Også samtlige av disse støtter forslaget. Blant høringsinstansene er det 38 kommuner, 8 organisasjoner og femten private barnehager.

*Oslo kommune* er blant høringsinstansene som uttrykkelig støtter forslaget. Oslo kommune skriver:

«Innsyn i opplysninger fra nærstående selskaper vil ofte være nødvendig for å kunne føre et effektivt tilsyn med økonomien i private barnehager. Oslo kommune støtter innføringen av en slik plikt for private barnehager til å legge frem alle opplysninger som tilsynsmyndigheten trenger for å føre tilsyn med kravene til bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling.»

NHO er positive til at det gis hjemmel til at tilsynsmyndighetene skal få alle opplysninger som er nødvendige for å utføre tilsynet, men skriver også:

«Samtidig er det viktig å peke på at tilsynets rolle er å føre økonomisk tilsyn, og ikke å gjøre revisors jobb. Informasjonen tilsynet krever må være relevant for å ivareta denne rollen, samtidig som tilsynet ikke bør utøve sin virksomhet på en slik måte at de det facto utgjør et inngrep i de private barnehagers frihet til å organisere egen virksomhet etter ordinære forretningsmessige vilkår.»

Departementet foreslo at plikten skal gjelde uten hinder av taushetsplikt. PBL støtter kun delvis denne delen av forslaget. PBL anerkjenner at hensynet til sakens opplysning tilsier at taushetsplikten ikke bør være til hinder for at tilsynsorganet får tilgang til relevante opplysninger, men tilføyer:

«Opplysninger knyttet til noens personlige forhold synes imidlertid å være mindre relevant for de vurderinger tilsynsorganet skal utføre. PBL foreslår derfor at bestemmelsen begrenses, slik at opplysninger knyttet til noens personlige forhold ikke kan pålegges fremlagt.»

#### 8.4.5 Departementets vurderinger

For å kunne utføre et økonomisk tilsyn trenger tilsynsmyndigheten tilstrekkelig informasjon om hvordan tilskudd og foreldrebetaling har blitt brukt. I kapittel 8.3.6 i proposisjonen foreslår departementet at oppgaven med å føre økonomisk tilsyn med private barnehager, blir lagt til Utdanningsdirektoratet. Det betyr at direktoratet må ha mulighet til å innhente opplysninger og dokumentasjon som er relevant for tilsynet.

Departementet mener at tilsynsmyndigheten skal ha rett til å få innsyn i opplysninger og adgang til barnehagelokaler i den utstrekning den finner det nødvendig for å kunne utføre tilsynet med økonomiske forhold i private barnehager. Departementet anser dette som vesentlig for at tilsynsmyndigheten skal kunne vurdere om tilskudd og foreldrebetaling blir brukt i samsvar med regelverket.

Hjemmelen innebærer at tilsynsmyndigheten kan kreve opplysninger i den grad de finner det nødvendig. Eksempler på opplysninger og dokumentasjon tilsynsmyndigheten anser som nødvendig kan for eksempel være behov for regnskapsopplysninger, husleieavtaler, innkjøpsavtaler,

timelister m.m. Det presiseres for ordens skyld at eksemplifiseringen her ikke er uttømmende.

Det følger av § 14 a første ledd bokstav b at barnehagen ikke overfor eieren, eierens nærstående eller selskap i samme konsern som eieren, skal foreta transaksjoner og belastes kostnader på vilkår eller med beløp som avviker fra eller overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter. Barnehageeieren skal kunne dokumentere at barnehagen oppfyller dette kravet, jf. tredje ledd. Det betyr at eieren skal kunne redegjøre for behovet for transaksjonen, prisfastsettingen og andre forhold som kan være av betydning for om vilkårene er markedsmessige.

Handel med nærstående kan i noen tilfeller være hensiktsmessig og bidra til en mer effektiv ressursutnyttelse. Når barnehagen handler med eieren, eierens nærstående eller selskaper i samme konsern som eieren, vil det likevel være en særlig risiko for at barnehagen betaler en høyere pris enn den ellers ville ha gjort. Det vil også være en risiko for at barnehagen kjøper varer og tjenester som den ellers ikke ville ha kjøpt. Dette skyldes at parter som ikke er uavhengige av hverandre, på generelt grunnlag kan ha andre insentiver enn kun å utveksle varer og tjenester.

Etter dagens regelverk kan tilsynsmyndigheten til enhver tid kreve de opplysningene og den dokumentasjonen som er nødvendig for å føre tilsyn med barnehagen. Selv om barnehagen i dag skal gi tilsynsmyndigheten innsyn i dokumentasjon og andre opplysninger, vil opplysningene fra barnehagen bare knytte seg til handelen mellom barnehagen og det nærstående selskapet. Slik informasjon vil ikke alltid gjøre det mulig for tilsynsmyndigheten å etterprøve om barnehagen oppfyller alle kravene i barnehageloven med forskrifter. Annen virksomhet som drives av eieren, eierens nærstående eller selskaper i samme konsern, er derimot ikke underlagt reglene i barnehageloven. Det betyr at tilsynsmyndigheten ikke kan kreve å få opplysninger eller dokumentasjon som stammer fra de nærstående selskapene som barnehagen handler med.

For å kunne etterprøve at offentlige tilskudd og foreldrebetaling blir brukt i samsvar med barnehageloven, kan det i noen tilfeller være nødvendig med opplysninger også fra eieren eller nærstående selskaper. For å vurdere om prisen som barnehagen betaler er markedsmessig, kan det for eksempel være nødvendig med opplysninger om hvilken pris det nærstående selskapet tar for å levere tilsvarende tjenester til andre enn barnehagen. Det kan også være nødvendig at det nærstående selskapet legger frem regnskapsinformasjon

som viser at det ikke har fakturert flere barnehager eller andre selskaper for den samme tje-  
nesten. Opplysninger fra nærstående vil dermed  
gjøre det enklere for tilsynsmyndigheten å  
avdekke dobbeltfakturering og mangelfull leve-  
ring. Slike forhold kan være en indikasjon på at  
barnehagen belastes kostnader på vilkår eller  
med beløp som avviker fra eller overstiger det  
som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter.

Departementet bemerker at det er bred støtte  
til forslaget om at det bør innføres en lovhjemmel  
som gir den nasjonale tilsynsmyndigheten rett til  
innsyn i opplysninger hos eier eller nærstående til  
eier dersom slikt innsyn anses nødvendig for å  
føre tilsyn med de økonomiske kravene. Med  
«nærstående» menes begrepet slik dette er defi-  
nert i § 1-5 i aksjeloven, og som er lagt til grunn  
som definisjon i nåværende § 14 a i barnehagelo-  
ven.

Selv om eierens nærstående eller selskaper i  
samme konsern ikke er omfattet av barnehagelo-  
ven, vil de ha et særlig tilknytningsforhold til bar-  
nehagedriften. Departementet mener derfor at  
det er behov for egne regler for når eieren, eier-  
ens nærstående eller selskaper i samme konsern  
som eieren, skal legge frem opplysninger for  
direktoratet.

Hensikten med å gi tilsynsmyndigheten rett til  
å få opplysninger fra nærstående, er å gi et bedre  
informasjonsgrunnlag for å vurdere om en barne-  
hage har opptrådt i tråd med regelverket. Hensik-  
ten er ikke å vurdere det nærstående selskapets  
virksomhet. Departementet vil for ordens skyld  
bemerke at denne bestemmelsen ikke i seg selv  
innebærer begrensninger i barnehagens mulig-  
het til å handle med nærstående. Hjemmelen inne-  
bærer kun at i den grad det foretas transaksjoner  
med nærstående, vil tilsynsmyndigheten få bedre  
tilgang til dokumentasjon på at disse skjer i tråd  
med regelverket.

Direktoratet skal kunne kreve å få lagt frem  
opplysninger i tilfeller hvor dette anses nødvendig  
for å vurdere om en barnehage har opptrådt i sam-  
svar med økonomiregelverket. De nærstående  
selskapene kan påklage innsynskravet etter for-  
valtningsloven § 14 dersom de mener at kravet  
gjelder opplysninger som ikke er nødvendige for  
tilsynsmyndigheten.

Tilsynsmyndighetens krav på opplysninger vil  
gjelde uavhengig av både lovpålagt og avtafestet  
taushetsplikt.

#### 8.4.6 Departementets forslag

Departementet foreslår at private barnehager skal  
ha plikt til å legge frem alle opplysningene som  
direktoratet trenger for å føre tilsyn med kravene  
til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.  
Barnehagen skal gi tilsynsmyndigheten adgang til  
barnehagens lokaler.

Videre foreslår departementet at eieren, eier-  
ens nærstående og selskap i samme konsern som  
eieren skal ha plikt til å legge frem alle opplysnin-  
gene som tilsynsmyndigheten trenger for å føre  
tilsyn med barnehagens bruk av offentlige til-  
skudd og foreldrebetaling.

Et pålegg om opplysninger vil være omfattet  
av reglene om saksbehandling og klage i forvalt-  
ningsloven § 14. Plikten til å legge frem opplysnin-  
ger er foreslått å gjelde uten hinder av taushets-  
plikt.

Departementet viser til lovforslaget § 56.

### 8.5 Reaksjoner på brudd på regelverket om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling

---

#### 8.5.1 Gjeldende rett

Kommunens mulighet til å iverksette reaksjoner  
overfor de private barnehagene er i dag regulert i  
barnehageloven § 16 andre og tredje ledd. Det føl-  
ger av § 16 andre ledd at kommunen kan pålegge  
en barnehage å rette forhold som er i strid med  
barnehageloven med forskrifter. Kommunen har  
også hjemmel til å pålegge barnehagen å rette  
uforsvarlige forhold. Dersom barnehagen ikke  
overholder fristen for å etterkomme pålegget,  
eller forholdet ikke lar seg rette, kan kommunen  
vedta tidsbegrenset eller varig stenging av virk-  
somheten, jf. § 16 andre ledd andre punktum.  
Dette gjelder både ved brudd på regelverket om  
bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling og  
ved brudd på andre bestemmelser i barnehagelo-  
ven.

Hvis kommunen avdekker brudd på regelver-  
ket om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebe-  
taling, kan kommunen iverksette økonomiske  
reaksjoner overfor barnehagen. Barnehageloven  
§ 16 a regulerer hvilke økonomiske reaksjoner  
kommunen kan iverksette. Kommunen kan holde  
tilbake tilskudd, redusere tilskudd og kreve at  
barnehagen betaler tilbake tilskudd. Det framgår  
av Prop. 98 L (2011–2012) at det i stor grad er opp  
til kommunen å avgjøre hvilken reaksjon som det  
er hensiktsmessig å iverksette i det aktuelle tilfel-  
let. Videre går det frem at kommunen står fritt til å

avgjøre hvordan den skal iverksette reaksjonen, med hensyn til frister, avbetalingsterminer og lignende praktiske forhold.

Kommunens utmåling av tilskudd som den skal tilbakeholde, redusere eller kreve tilbakebetalt, skal stå i forhold til regelbruddets art og økonomiske betydning, jf. barnehageloven § 16 a tredje ledd. Dersom det er avdekket misbruk av tilskudd eller foreldrebetaling må utmålingen ta utgangspunkt i hvor mye midler som er misbrukt av barnehagen. Videre skal kommunen legge vekt på hvor alvorlig regelbruddet ellers er.

Det framgår av § 16 tredje ledd at kommunen kan iverksette økonomiske reaksjoner enten i stedet for eller i tillegg til å stenge barnehagen. Å stenge barnehagen er den mest inngripende reaksjonen som kommunen kan iverksette etter barnehageloven. Denne reaksjonen skal kommunen bare bruke ved gjentatte eller alvorlige regelbrudd.

### 8.5.2 Relevant regelverk

#### *Friskoleloven*

Dersom det blir oppdaget forhold som er i strid med friskoleloven, forskriftene til loven eller forutsetningene for godkjenningen, kan departementet pålegge skolen å rette opp forholdet, jf. friskoleloven § 7-2 a første ledd. Videre kan departementet holde tilbake tilskuddet eller trekke godkjenningen tilbake dersom skolen ikke oppfyller vilkårene i loven, forskrifter til loven eller forutsetningene for godkjenningen, jf. friskoleloven § 7-2 a andre ledd første punktum. Departementet kan også kreve tilbake for mye utbetalt tilskudd og tilskudd som er brukt i strid med loven, forskrifter til loven eller forutsetningene for godkjenningen, jf. friskoleloven § 7-2 a andre ledd andre punktum. Departementet har delegert myndigheten til å ilegge reaksjoner til Utdanningsdirektoratet.

Muligheten til å ilegge reaksjoner etter friskoleloven § 7-2 a første og andre ledd gjelder også dersom det er oppdaget forhold i strid med andre lover og forskrifter, og forholdet svekker tilliten til skolen, jf. friskoleloven § 7-2 a tredje ledd. Ved bruk av reaksjoner skal det legges vekt på de verdiene som følger av friskoleloven § 1-1 andre ledd.

Tilsynsmyndigheten kan pålegge juridiske enheter og enkeltpersoner karantene dersom den avdekker alvorlige eller gjentatte brudd på friskoleloven, forskrifter til loven eller forutsetningene for godkjenningen, jf. friskoleloven § 7-2 b. Forutsetningen er at regelbruddene klart svekker tilli-

ten til at skolen eller den ansvarlige personen er egnet til å drive skole i samsvar med regelverket.

Karantene kan som hovedregel gis for to år. Karantenen kan være kortere eller lengre enn to år, men ikke mer enn totalt fire år. Rettsvirkningen av karantene er at den juridiske enheten som skolen er registrert som, ikke kan søke nye godkjenninger eller driftsendringer i karanteneprosjektet. For en enkeltperson innebærer karantene at vedkommende ikke kan tre inn i sentrale stillinger i godkjente friskoler eller virksomheter som søker godkjenning som friskole, i den perioden karantenen varer.

#### *Universitets- og høyskoleloven*

Universitets- og høyskoleloven §§ 8-8 til 8-12 fastsetter hvilke reaksjoner som kan benyttes dersom det avdekkes forhold i strid med loven eller forutsetningene for tilskuddet. Departementet har delegert myndigheten til å ilegge reaksjoner til NOKUT. Etter § 8-8 kan departementet pålegge en institusjon å rette regelstridige forhold. Dersom statstilskuddet disponeres i strid med lov, forskrift eller det som er forutsatt ved tildelingen av tilskudd, kan departementet kreve tilskuddet tilbakebetalt, jf. universitets- og høyskoleloven § 8-9.

For å sikre at pålegg om retting blir fulgt opp kan departementet kreve tvangsmulkt fra den pålegget retter seg mot, jf. universitets- og høyskoleloven § 8-10. Departementet kan også møte overtredelser av lov eller forskrift med overtredelsesgebyr, jf. universitets- og høyskoleloven § 8-11. Departementet kan gi forskrift om nærmere bestemmelser om både tvangsmulkt og overtredelsesgebyr.

Etter universitets- og høyskoleloven § 8-12 kan alvorlige forhold i strid med bestemmelser i lov eller forskrift som ikke rettes i tråd med § 8-8, møtes med tilbaketrekking av akkrediteringen av studietilbudet eller institusjonen.

### 8.5.3 Høringsforslaget

I lys av forslaget om at oppgaven med å føre økonomisk tilsyn med private barnehager blir lagt til Utdanningsdirektoratet, foreslo departementet at direktoratet får mulighet til å pålegge en privat barnehage å rette forhold som er i strid med kravene til bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

Videre foreslo departementet at direktoratet får mulighet til å vedta at tilskuddet til en privat barnehage skal holdes tilbake. Det er kommunen som forvalter det offentlige tilskuddet til private



barnehager. Dersom direktoratet vedtar at tilskuddet til en privat barnehage skal holdes tilbake, må direktoratet samarbeide med kommunen om dette. Det er vedtaket fra direktoratet og ikke kommunens gjennomføring av vedtaket som er bestemmende for barnehagens plikter, og som eventuelt kan påklages av den private barnehagen.

Departementet foreslo at direktoratet får mulighet til å vedta at en privat barnehage skal tilbakebetale tilskudd. Departementet presiserte i høringsnotatet at barnehagen ikke kan bruke offentlige tilskudd og foreldrebetaling til å dekke denne typen tilbakebetalingskrav. Dette følger av dagens krav om at alle utgifter som kostnadsføres i barnehagens regnskap skal være knyttet til godkjent barnehagedrift.

Departementet var usikker på om det er behov for å gi direktoratet mulighet til å vedta reduksjon av tilskudd til en privat barnehage. Departementet ba derfor høringsinstansene om å gi innspill til dette spørsmålet.

Departementet foreslo at direktoratet skal kunne vedta tidsbegrenset eller varig stenging av en privat barnehage dersom direktoratet avdekker gjentatte eller alvorlige brudd på regelverket.

Vedtak om reaksjoner vil være enkeltvedtak som skal følge framgangsmåten i forvaltningsloven. Det betyr blant annet at barnehagen skal få mulighet til å uttale seg og til å klage på vedtaket. Kunnskapsdepartementet vil være klageinstans når direktoratet fatter vedtak om reaksjoner.

Departementet foreslo at kommunen skal få mulighet til å uttale seg før direktoratet fatter vedtak om retting av regelstridige forhold i en privat barnehage, at tilskuddet til en privat barnehage skal holdes tilbake eller at en privat barnehage skal tilbakebetale tilskudd. Departementet foreslo at kommunen også skal få mulighet til å uttale seg før direktoratet vedtar at en privat barnehage skal stenge. Departementet stilte spørsmål om foreldrerådet i en barnehage bør gis uttalerett før det fattes vedtak om stenging. Departementet ba om høringsinstansenes syn på om kommunen også bør få mulighet til å klage på vedtak om stenging.

Departementet foreslo at alle vedtak som direktoratet fatter skal sendes kommunen til orientering.

## 8.5.4 Høringsuttalelser

### 8.5.4.1 Pålegg om retting

Det er 53 høringsinstanser som uttaler seg om forslaget om at den nasjonale tilsynsmyndigheten

skal kunne pålegge den private barnehagen å rette et lovstridig forhold knyttet til økonomiske forhold. Av disse støtter 50 av instansene forslaget. Blant høringsinstansene som støtter forslaget, er det 29 kommuner, tre fylkesmenn og 11 private barnehager. Syv organisasjoner støtter forslaget, blant annet *Utdanningsforbundet*, *Virke*, *Skolelederforbundet* og *Private barnehagers landsforbund (PBL)*.

*Utdanningsforbundet Skiptvedt*, *Trondheim kommune* og *Skiptvedt kommune* kommenterer forslaget. Alle disse tre instansene støtter ikke forslaget i lys av at de er imot opprettelsen av et nasjonalt tilsynsorgan.

### 8.5.4.2 Tilbakehold av tilskudd

Det er 49 høringsinstanser som uttaler seg om forslaget om at den nasjonale tilsynsmyndigheten skal ha mulighet til å vedta tilbakehold av tilskudd som en reaksjon på regelbrudd. Av disse støtter 45 av instansene forslaget. Høringsinstansene som støtter forslaget, består blant annet av 27 kommuner, tre fylkesmenn og 11 private barnehager. *Utdanningsforbundet* og *PBL* er blant organisasjonene som støtter forslaget.

*Virke* støtter forslaget om å gi den nasjonale tilsynsmyndigheten mulighet til å holde tilbake tilskudd til private barnehager, men mener dette skal skje i et samarbeid med kommunen:

«Virke støtter ikke at direktoratet skal ha mulighet til å holde tilbake tilskudd til en privat barnehage uten i samarbeid med kommunen. Dette kan ha store konsekvenser for barna og deres foreldre.»

*Utdanningsforbundet Skiptvedt*, *Trondheim kommune* og *Skiptvedt kommune* viser til at de er imot opprettelsen av et nasjonalt tilsyn, og i lys av dette også imot forslag til reaksjoner.

### 8.5.4.3 Reduksjon av tilskudd

Det er 43 høringsinstanser som uttaler seg om forslaget om at den nasjonale tilsynsmyndigheten skal ha anledning til å vedta reduksjon av tilskudd overfor private barnehager. Av disse støtter 31 forslaget, mens seks høringsinstanser er imot forslaget. Seks instanser gir kommentarer uten å ta uttrykkelig stilling til forslaget. Blant høringsinstansene som støtter forslaget, finner vi 18 kommuner, to fylkesmenn og syv private barnehager. Høringsinstanser som støtter forslaget er blant annet *Kristiansand kommune*, *Fylkesmannen i Inn-*

landet og Fylkesmannen i Vestland, Skolelederforbundet, Organisasjonen for private barnehager i Larvik, Utdanningsforbundet og Virke.

Arbeidstakerorganisasjonen Lederne påpeker at bruk av denne reaksjonen må være nøye vurdert på grunnlag av risikoen for negative konsekvenser for barna i barnehagen. Fylkesmannen i Oslo og Viken er også kritiske, og skriver i sitt hørings-svar:

«Vi er ikke kjent med at kommunene har tatt i bruk alternativet reduksjon av tilskudd. Vi tror heller ikke direktoratet vil ha behov for dette reaksjonsmiddelet.»

Tønsberg kommune, Øyer kommune og Hanevold barnegård AS er blant instansene som er imot forslaget. Også Oslo kommune er imot, og skriver:

«Oslo kommune vurderer det som ikke nødvendig at direktoratet får hjemmel til å vedta reduksjon av tilskudd til en privat barnehage.»

#### 8.5.4.4 Tilbakebetaling av tilskudd

Det er 56 høringsinstanser som uttaler seg om forslaget om at den nasjonale tilsynsmyndigheten skal ha anledning til å kreve tilbakebetaling av tilskudd. Av disse støtter 46 forslaget.

Blant instansene som støtter forslaget, er det 27 kommuner, tre fylkesmenn og 11 private barnehager. Blant organisasjonene som støtter forslaget, finner vi PBL, Utdanningsforbundet og Virke.

Kommunesektorens organisasjon (KS) mener at det i enkelte tilfeller må være adgang til å bruke tilskudd eller foreldrebetaling til tilbakebetalingskrav. KS støtter ikke innføring av sjablonmessige tilbakebetalingskrav.

De tre private barnehagene Askeladden Barnehage Borg, Grotterødløkka barnehage og Missingmyr barnehage har gitt et likelydende kommentar til forslagene om reaksjoner. Barnehagene viser her til at de mener utgangspunktet om hva tilskudd og foreldrebetaling kan benyttes til er uklart, som fører til at det er uklart i hvilken grad midler bør kunne benyttes til reaksjoner. Barnehagene skriver:

«Det er samtidig viktig at det presiseres hvem som er ansvarlig for tilbakebetaling av det beløpet som en slik straff medfører, dvs. barnehageselskapet eller eier(e), og hvordan barnehagen skal finansiere tilbakebetalingen dersom kravet reises mot selskapet. Et ytterligere alter-

nativ er et solidarisk ansvar for tilbakebetalingen.

Dersom barnehagen skal tilbakebetale mottatte tilskudd vil det være nødvendig at selskapets samlede midler skal kunne benyttes. I praksis vil det si at opparbeidet balanse kan benyttes uansett når balansen er bygget opp.»

PBL støtter forslaget om at direktoratet får mulighet til å vedta at en privat barnehage skal tilbakebetale tilskudd. PBL skriver videre:

«PBL støtter også et videre arbeid som kan føre til et hovedprinsipp om at midler som ulovlig er hentet ut fra barnehagen ikke skal kunne betales tilbake med offentlige midler.»

#### 8.5.4.5 Stenging

Det er 52 høringsinstanser som kommenterer forslaget om at den nasjonale tilsynsmyndigheten skal ha anledning til å vedta midlertidig eller permanent stenging av den private barnehagen. Blant disse er det 49 som støtter forslaget. Det er ingen som uttrykkelig er imot forslaget.

Blant høringsinstansene som støtter forslaget, finner vi 29 kommuner, to fylkesmenn og 11 private barnehager. Også Organisasjonen for private barnehager i Larvik, Virke og PBL er blant høringsinstansene som støtter forslaget.

Tilsvarende som for øvrige forslag om reaksjoner viser Utdanningsforbundet Skiptvedt, Trondheim kommune og Skiptvedt kommune til at de er imot opprettelsen av et nasjonalt tilsyn, og i lys av dette også imot forslag til reaksjoner.

Det er 51 høringsinstanser som uttaler seg om forslaget om at kommunen skal gis rett til å uttale seg før det fattes vedtak om stenging av en privat barnehage. 49 av høringsinstansene støtter forslaget.

Departementet stilte spørsmål om Foreldrerådet ved en barnehage bør gis uttalerett før det fattes vedtak om stenging av en barnehage. Stiftelsen Kanvas, Tønsberg kommune og Smedhusåsen barnehage mener at Foreldrerådet bør få uttalerett. Hanevold barnegård foreslår at også Samarbeidsrådet får uttalerett.

Flere høringsinstanser mener at kommunen bør ha en klagerett, fremfor kun en uttalerett. Dette inkluderer Trygge barnehager, Virke, Bømlo kommune og Tromsø kommune.

På den andre siden, er det også flere som tar til orde for at kommunen ikke bør gis en klagerett, men at en uttalerett er tilstrekkelig. Blant

disse finner vi *Oslo kommune, Utdanningsforbundet* og *Fylkesmannen i Vestland*.

## 8.5.5 Departementets vurderinger

### 8.5.5.1 Generelt

Forslaget om å opprette et nasjonalt tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager, innebærer at kommunen ikke lenger vil ha ansvaret med å kontrollere at de private barnehagene oppfyller kravene til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Kommunen vil heller ikke ha i oppgave å reagere på eventuelle brudd på dette regelverket. I lys av forslaget er det derfor behov for å se nærmere på hvilke reaksjoner direktoratet skal kunne iverksette hvis det avdekkes brudd på regelverket.

Å kontrollere at barnehagene følger regelverket om lovlig bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling skal bidra til at alle barnehagebarn får et tilbud av god kvalitet, uavhengig av hvilken barnehage de går i og hvor i landet de bor. For å sikre at de private barnehagene etterlever regelverket, er det viktig at direktoratet har tilstrekkelige virkemidler til å sørge for at regelstridig praksis opphører.

Departementet mener det er hensiktsmessig å vurdere om det bør innføres reguleringer om gjennomskjæring i forbindelse med regulering av reaksjoner overfor private barnehager. Reglene om gjennomskjæring innebærer man behandler en transaksjon eller avtale som om den ikke har funnet sted, i tilfeller hvor man finner at en transaksjon eller avtale er opprettet for å omgå et regelverk, uten annet reelt innhold eller begrunnelse. Departementet ønsker likevel å vurdere dette spørsmålet samlet for private barnehager og friskoler, da dette regelverket bør ses i sammenheng. Tilsvarende vil departementet på et senere tidspunkt vurdere om tilbakebetalingskrav skal være tvangsgrunnlag for utlegg, og muligheten for å fastsette sjablongmessige tilbakebetalingskrav.

### 8.5.5.2 Pålegg om retting

Retting er et alminnelig virkemiddel i tilsynssaker, oftest som et første steg for å få barnehagen til å korrigere regelstridig praksis. I lys av forslaget om at oppgaven med å føre økonomisk tilsyn overføres til Utdanningsdirektoratet, må direktoratet ha en tilsvarende lov hjemmel for å kunne pålegge barnehagene å rette forhold som er i strid med regelverket direktoratet fører tilsyn etter. Forsla-

get om at direktoratet får dette virkemiddelet mottar bred støtte i høringen. Departementet mener derfor at direktoratet skal gis hjemmel til å pålegge barnehagene å rette forhold som er i strid med kravene til bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

Kommunen vil fortsatt ha i oppgave å føre tilsyn med at barnehagene oppfyller øvrige krav i barnehageloven. Det er viktig å sikre at tilsynet med barnehagene er samordnet og helhetlig, og at kommunen som lokal barnehagemyndighet har nødvendig kjennskap til tilsynet som gjennomføres og vurderes av direktoratet. Departementet mener derfor at kommunen skal få mulighet til å uttale seg før direktoratet fatter vedtak, og alle vedtak som direktoratet fatter skal sendes kommunen til orientering.

### 8.5.5.3 Tilbakehold av tilskudd

Kommunen kan i dag holde tilbake tilskudd til barnehagen dersom barnehagen ikke oppfyller kravene til bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Formålet med å holde tilbake tilskudd er blant annet å gi barnehagen insentiver til å rette regelbruddet raskt.

Departementet mener at tilbakehold av tilskudd til en privat barnehage er et effektivt virkemiddel i tilsynssaker. Departementet er kjent med at det i flere tilsyn har blitt varslet at tilskudd vil bli holdt tilbake, uten at dette har skjedd i praksis fordi pålegget har blitt fulgt opp innen fristen. Der det blir aktuelt å holde tilbake tilskudd, vil tilskuddet bli utbetalt til barnehagen så snart regelbruddet er rettet opp. Departementet mener derfor at dette er en effektiv reaksjon som ikke får varige negative konsekvenser for barnehagen.

Et stort flertall av høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget, støtter at den nasjonale tilsynsmyndigheten skal ha anledning til å fatte vedtak om tilbakehold av tilskudd.

Departementet mener at direktoratet bør ha mulighet til å vedta tilbakehold av tilskudd til en privat barnehage. Det er kommunen som forvalter det offentlige tilskuddet til private barnehager. Departementet mener derfor at bruken av dette virkemiddelet skal skje i samarbeid med kommunen, og at kommunen skal ha en rett til å uttale seg før direktoratet fatter et slikt vedtak.

Dersom direktoratet vedtar at tilskuddet til en privat barnehage skal holdes tilbake, må direktoratet samarbeide med kommunen om dette. Det er vedtaket fra direktoratet og ikke kommunens gjennomføring av vedtaket som er bestemmende

for barnehagens plikter, og som eventuelt kan påklages av den private barnehagen.

#### 8.5.5.4 Reduksjon av tilskudd

Kommunen kan i dag velge å redusere tilskuddet til en privat barnehage som følge av brudd på kravene til bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Barnehagen vil i slike tilfeller ikke få utbetalt tilskuddet når det regelstridige forholdet opphører. Dette i motsetning til når kommunen holder tilbake tilskuddet til barnehagen.

Departementet var usikker på om reduksjon av tilskudd fortsatt bør brukes som en reaksjon på regelstridige forhold. I høringen viste departementet til at en reduksjon av tilskudd kan gå utover likviditeten og driften i barnehagen. Det er derfor en risiko for at denne reaksjonen går utover tilbudet til barna.

Det er likevel 31 høringsinstanser som støtter forslaget om at direktoratet skal ha anledning til vedta reduksjon av tilskudd. Et mindretall av seks høringsinstanser var imot å gi tilsynsmyndigheten dette reaksjonsmiddelet. Blant instansene som er imot, finner vi *Oslo kommune* og *Fylkesmannen i Oslo og Viken*. Dette er instanser som har opparbeidet seg erfaringer med økonomisk tilsyn med private barnehager. At disse instansene ikke kan se at reaksjonsmiddelet er nødvendig, er derfor av en viss betydning.

Departementet mener likevel det er tilfeller hvor reduksjon av tilskudd er en relevant og forholdsmessig reaksjon å benytte ved brudd på regelverket. Et eksempel kan være tilfeller der direktoratet påviser at barnehagen ikke har kostnader som den skulle hatt etter regelverket, og som det vil ta noe tid å rette opp. Å redusere tilskudd knytter seg til framtidige utbetalinger til barnehagen. Reaksjonen vil typisk være aktuell å iverksette hvis barnehagen kan rette opp regelbrudd, og det kan være et effektivt virkemiddel for å få barnehagen til å rette opp de regelstridige forholdene. En slik reaksjon kan være frem til barnehagen oppfylder de aktuelle kravene. Hvis direktoratet i stedet holder tilbake tilskudd, innebærer det at tilskuddet vil bli utbetalt når regelbruddet er rettet opp. Dette kan virke ulogisk i tilfeller der tilskuddet tilsvarer størrelsen på kostnader som barnehagen skulle hatt, men som den faktisk ikke har hatt i den aktuelle perioden.

Departementet mener derfor at direktoratet skal få mulighet til å vedta reduksjon av tilskudd. Departementet foreslår at kommunen skal få mulighet til å uttale seg før direktoratet fatter vedtak. Direktoratet må på samme måte som ved tilbakehold av tilskudd

samarbeide med kommunen om den praktiske gjennomføringen av vedtaket, da det er kommunen som forvalter det offentlige tilskuddet.

#### 8.5.5.5 Tilbakebetaling av tilskudd

Dersom kommunen avdekker at en privat barnehage har misbrukt offentlige tilskudd og foreldrebetaling, kan kommunen i dag kreve å få dette tilskuddet tilbakebetalt. Departementet mener at det er rimelig at private barnehager som har misbrukt offentlige tilskudd, skal betale dette tilskuddet tilbake til kommunen. Hvis direktoratet avdekker at en barnehage har misbrukt tilskuddet, mener departementet derfor at direktoratet bør ha mulighet til å vedta at barnehagen skal betale dette tilskuddet tilbake til kommunen.

Departementet mener at kommunen bør få mulighet til å uttale seg før direktoratet treffer et slikt vedtak, på samme måte som når direktoratet vedtar andre reaksjoner. Dersom direktoratet treffer vedtak om tilbakebetaling, skal direktoratet utmåle størrelsen på tilbakebetalingskravet og fastsette frister, avbetalingsterminer og lignende praktiske forhold i vedtaket.

Et bredt flertall av høringsinstansene støtter også dette forslaget. Kommentarene fra enkelte høringsinstanser retter seg i hovedsak mot enkeltheter ved forslaget, og ikke mot reaksjonen i seg selv.

KS mener det i enkelte tilfeller bør gis anledning til å benytte tilskudd og foreldrebetaling til å dekke tilbakebetalingskrav. Departementet viser til at departementet i 2016 utarbeidet en instruks om forståelsen av utbytteforbudet i friskoleloven § 6-3. I denne instruksen presiserte departementet at det er i strid med § 6-3 å benytte statstilskudd og skolepenger til å dekke tilbakebetalingskrav som følge av brudd på friskoleloven § 6-3. Dette fordi en slik praksis fører til at skolen kan finansiere denne typen tilbakebetalingskrav med tilskudd og skolepenger. Departementet presiserte at skolen heller må få tilbakeført det som er tatt ut av skolen som regelstridig utbytte for eierne eller deres nærstående, og bruke det eller andre midler til å dekke tilbakebetalingskravet.

Det framgår av barnehageloven § 14 a første ledd bokstav a at barnehagen bare kan dekke kostnader som direkte vedrører godkjent drift av barnehagen. *PBL* viser i sin uttalelse til at de støtter et videre arbeid med å innarbeide dette som et hovedprinsipp. Departementet mener det ikke er behov for videre utredning av dette temaet, da det følger av gjeldende § 14 a første ledd bokstav a at barnehagen ikke kan bruke tilskudd og foreldre-

betaling til å dekke tilbakebetalingskravet. Dette er viktig for å sikre at tilbakebetalingskravet ikke går utover tilbudet til barna.

Departementet ser at tilbakebetalingskrav som må regnes ut krone for krone, i noen tilfeller kan medføre mye arbeid for tilsynsmyndigheten. Dette kan være en krevende reaksjon å håndheve, særlig når det flere år etter disponeringen skal gjøres en skjønnsmessig vurdering av forhold som er svakt dokumentert. Dette kan føre til at tilsynsmyndigheten unnlater å benytte reaksjonen, til tross for at det er en adekvat og forholdsmessig reaksjon på lovbruddet. Departementet mener derfor det skal innføres en lovhjemmel som gir direktoratet mulighet til å ilegge barnehagene et overtreddelsesgebyr med en sjablongmessig sum basert på lovbruddets karakter og omfang.

#### 8.5.5.6 Stenging

Kommunen har i dag mulighet til å vedta tidsbegrenset eller varig stenging av en privat barnehage. Dette gjelder både i tilfeller der barnehagen har misbrukt offentlige tilskudd og foreldrebetaling og ved alvorlige eller gjentatte brudd på andre bestemmelser i barnehageloven. Å stenge en barnehage for godt er den mest inngripende reaksjonen som kan iverksettes etter barnehageloven. Det betyr i praksis at barnehagen mister godkjenningen etter loven.

Departementet mener at det er viktig å sikre at barnehager som misbruker offentlige tilskudd eller foreldrebetaling gjentatte ganger eller på en særlig alvorlig måte, ikke får fortsette driften. Departementet mener derfor at direktoratet bør ha mulighet til å vedta tidsbegrenset eller varig stenging av en privat barnehage. Dette forslaget fikk også bred støtte i høringen.

Departementet legger til grunn at det typisk kan være hensiktsmessig å vedta tidsbegrenset stenging av en barnehage i tilfeller der andre reaksjoner har vært prøvd, eller der det foreligger regelbrudd som først kan rettes etter en viss tid. Ved tidsbegrenset stenging vil barnehagen kunne åpne igjen etter at regelbruddet har blitt rettet.

Hvis direktoratet vedtar at en privat barnehage skal stenge, kan dette skape praktiske utfordringer for kommunen. Kommunen må flytte barna til andre barnehager for å oppfylle retten til barnehageplass. Departementet mener at kommunen skal få mulighet til å uttale seg før direktoratet vedtar at en privat barnehage skal stenge. Direktoratet vil på den måten bli orientert om hvordan et slikt vedtak kan påvirke kommunens samlede barneha-

getilbud, og om hvordan kommunen stiller seg til saken.

Enkelte høringsinstanser foreslår at kommunen får en klagerett, fremfor kun en uttalerett. Andre høringsinstanser uttaler på sin side uttrykkelig at det er tilstrekkelig med en uttalerett. Departementet mener ikke det er hensiktsmessig at kommunen får en klagerett, da dette utløser en del saksbehandlingsregler som vil kunne gi unødige forsinkelser i saksgangen. Departementet legger til grunn at en uttalerett langt på vei vil ivareta de samme hensynene som en klagerett vil.

Departementet foreslår etter dette at kommunen ikke vil ha klagerett på direktoratets vedtak om stenging av en privat barnehage. Departementet viser til at kommunen heller ikke i dag har klagerett hvis fylkesmannen vedtar stenging av en privat barnehage etter barnehageloven § 9.

For å opplyse saken mener departementet at det kan være hensiktsmessig at også foreldrerådet i barnehagen får mulighet til å uttale seg før direktoratet vedtar at barnehagen skal stenge. Foreldrerådet vil ikke være part i saken selv om de kommer med en slik uttalelse. Det var få innspill i høringen om dette spørsmålet, men forslaget mottok noe uttrykkelig støtte. Departementet kan ikke se vesentlige innvendinger mot at foreldrerådet får en slik uttalerett. Departementet mener en tilsvarende uttalerett bør gjelde også for kommunen og fylkesmannens vedtak om stenging.

Det vil være uheldig hvis direktoratets vedtak om stenging av en privat barnehage fører til at barn og foreldre må akseptere flere midlertidige løsninger eller får en overgang til en ny barnehage som er dårlig planlagt. Hvis direktoratet vedtar stenging av en privat barnehage, mener departementet derfor at kommunen som hovedregel bør få noe tid til å plassere barna i andre barnehager før barnehagen skal stenge.

#### 8.5.5.7 Klage

Vedtak om reaksjoner vil være enkeltvedtak som skal følge framgangsmåten i forvaltningsloven. Det betyr blant annet at barnehagen skal få mulighet til å uttale seg og til å klage på vedtaket.

Kunnskapsdepartementet vil være klageinstans når Utdanningsdirektoratet fatter vedtak om reaksjoner.

### 8.5.6 Departementets forslag

Departementet foreslår at direktoratet får mulighet til å pålegge en privat barnehage å rette for-

hold som er i strid med kravene til bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

Videre foreslår departementet at direktoratet får mulighet til å vedta at tilskuddet til en privat barnehage skal holdes tilbake. Departementet foreslår også at direktoratet får mulighet til å vedta reduksjon av tilskudd til en privat barnehage.

Departementet foreslår at direktoratet får mulighet til å vedta at en privat barnehage skal tilbakebetale tilskudd. Det presiseres at barnehagen ikke kan bruke offentlige tilskudd og foreldrebetaling til å dekke denne typen tilbakebetalingskrav.

Det er kommunen som forvalter det offentlige tilskuddet til private barnehager. Dersom direktoratet vedtar at tilskuddet til en privat barnehage skal holdes tilbake, reduseres eller tilbakebetales, må direktoratet samarbeide med kommunen om dette. Det er vedtaket fra direktoratet, og ikke kommunens gjennomføring av vedtaket, som er bestemmende for barnehagens plikter, og som eventuelt kan påklages av den private barnehagen.

Departementet foreslår at direktoratet kan vedta tidsbegrenset eller varig stenging av en privat barnehage dersom direktoratet avdekker gjentatte eller alvorlige brudd på regelverket.

Vedtak om reaksjoner vil være enkeltvedtak som skal følge framgangsmåten i forvaltningsloven. Det betyr blant annet at barnehagen skal få mulighet til å uttale seg og til å klage på vedtaket. Kunnskapsdepartementet vil være klageinstans når direktoratet fatter vedtak om reaksjoner.

Departementet foreslår at kommunen skal få mulighet til å uttale seg før direktoratet fatter vedtak om retting av regelstridige forhold i en privat barnehage, at tilskuddet til en privat barnehage skal holdes tilbake, reduseres eller tilbakebetales. Kommunen skal også få mulighet til å uttale seg før direktoratet fatter vedtak om stenging av en privat barnehage. Ved vedtak om stenging av en privat barnehage, foreslår departementet at også foreldrerådet skal få mulighet til å uttale seg før vedtak fattes.

Alle vedtak som direktoratet fatter skal sendes kommunen til orientering.

Departementet viser til lovforslaget § 56.

## 9 Regulering av kommunen som barnehagemyndighet – krav til likebehandling og uavhengighet

### 9.1 Bakgrunnen for forslaget

Departementet mener at det er behov for å profesjonalisere kommunens ivaretagelse av oppgavene som lokal barnehagemyndighet. Som lokal barnehagemyndighet har kommunen blant annet ansvar for godkjenning, tilsyn og veiledning av barnehager for å påse at barnehagene følger regelverket. Ansvarer gjelder både kommunale og private barnehager. Dette innebærer blant annet at kommunen fører tilsyn med barnehager som kommunen selv driver. Videre kan kommunen som lokal barnehagemyndighet gi barnehager dispensasjon fra bemanningskravene 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.

På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet utfører Trøndelag Forskning og Utvikling hvert år en spørreundersøkelse i barnehagesektoren. I spørreundersøkelsen fra 2018 (TfoU-rapport 2019:2) oppgir under halvparten av kommunene at de opplever at de har tilstrekkelige personalressurser til å løse oppgavene som barnehagemyndighet. 40 prosent av kommunene oppgir at eierrollen og myndighetsrollen utøves av samme ansatt. I overkant av én tredel av kommunene oppgir at ansatte som utøver eierrollen og myndighetsrollen, er organisert under samme leder. I tillegg er det syv prosent av kommunene som oppgir at barnehagestyrer(e) utfører kommunens myndighetsoppgaver. Dette er mest vanlig i små kommuner.

I NOU 2016: 4 *Ny kommunelov* foreslo kommunelovutvalgets flertall å lovfeste et krav om uavhengighet og likebehandling i kommuneloven, som skulle gjelde for kommunen som tilsynsmyndighet. I høringen var det flere instanser som pekte på at det særlig var behov for å lovfeste et slikt krav for barnehagesektoren. I den påfølgende proposisjonen foreslo Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) ikke å inn-

føre en slik bestemmelse. KMD viste til at det ikke er mange områder der problemstillingen er aktuell. På de områdene der det er behov for en nærmere regulering av kommunen som tilsynsmyndighet, mente KMD at dette kunne tas inn i den enkelte særlov. KMD viser til omtalen av dette i Prop. 46 L (2017–2018) kapittel 27.3.

### 9.2 Gjeldende rett

Som lokal barnehagemyndighet skal kommunen påse at barnehagene følger regelverket. Kommunens ansvar gjelder for både kommunale og private barnehager. Kommunen kan bruke godkjenning, veiledning og tilsyn som virkemidler for å påse at barnehagene etterlever regelverket, jf. barnehageloven §§ 8, 10, 11 og 16. Dette innebærer blant annet at kommunen også fører tilsyn med barnehager som kommunen selv driver.

Barnehageloven med forskrifter inneholder flere minimumskrav til bemanningen i barnehagene. Blant annet er det fastsatt en bemanningsnorm, en pedagognorm, et utdanningskrav og krav om norskferdigheter for styrer og pedagogisk leder. Disse minimumskravene skal sikre at barnehagene har nok ansatte med tilstrekkelig kompetanse til å gi barna et godt barnehagetilbud. Dersom barnehagen av ulike grunner ikke oppfyller kravene, må barnehagen søke kommunen om dispensasjon fra minimumskravene til bemanningen, jf. barnehageloven § 18 og forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager §§ 2 og 3.

Kommunens rolle som barnehagemyndighet er ikke nærmere regulert i barnehageloven eller kommuneloven. Enkelte andre særlover har bestemmelser som stiller krav til organisering av kommunens tilsynsarbeid. Det gjelder for eksempel folkehelseloven og forskrift om kommunalt tilsyn med anlegg for sikring mot flom, erosjon og skred og anlegg for å bedre vassdragsmiljøet.

## 9.3 Høringsforslaget

### 9.3.1 Forslag i høringsnotat om regulering av private barnehager mv.

I tillegg til en rekke nye reguleringer for private barnehager, inneholdt høringsnotatet av 26. april 2019 enkelte generelle forslag for barnehagesektoren som sådan. Ett av disse var forslag om organisering av oppgaven med å behandle søknader om dispensasjon fra bemanningsnormen, pedagognormen mv.

Departementet foreslo to alternativer for organisering av dispensasjonssøknader:

- a) oppgaven med å behandle søknader om dispensasjon fra bemanningsnormen, pedagognormen, utdanningskravet og kravet om norskferdigheter for styrer og pedagogisk leder, blir lagt til fylkesmannen, eller at
- b) det lovfestes et krav om at kommunen som lokal barnehagemyndighet skal organiseres på en måte som sikrer uavhengighet i myndighetsrollen og likebehandling av kommunale og private barnehager.

Departementet ba høringsinstansene gi innspill til begge forslagene, både fordeler og ulemper. Dette var samme høring som forslagene i kapittel 8 i denne proposisjonen, og høringsinstansene er opplistet i kapittel 8.1.

### 9.3.2 Forslag i høringsnotat om barnehagemiljø, internkontroll m.m.

Høringsnotat om barnehagemiljø m.m. av 12. august 2019 (omtalt i kapittel 6.2) omhandlet forslag om regulering av kommunen som barnehagemyndighet. Høringsinstansene er opplistet i kapittel 6.1. Dette forslaget overlapper med forslaget i høringsnotatet av 26. april 2019 (omtalt i kapittel 8.1), da det inkluderer organisering av oppgaven med å behandle dispensasjonssøknader. Forslagene i de to høringene behandles samlet her.

Departementet foreslo å lovfeste at kommunen skal organisere oppgavene den har som barnehagemyndighet uavhengig av oppgavene den har som ansvarlig for én eller flere barnehager.

Departementet foreslo videre å lovfeste at kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager når kommunen utfører oppgaver den har som barnehagemyndighet.

## 9.4 Høringsuttalelser

### 9.4.1 Forslaget i høringsnotatet om regulering av private barnehager mv.

Det er 121 høringsinstanser som har uttalt seg om departementets forslag i høringsnotatet 26. april 2019. 55 høringsinstanser har kommentar til forslaget. I all hovedsak betyr det at disse ikke støtter noen av departementets forslag, og ønsker å beholde gjeldende ordning. 38 høringsinstanser støtter forslag b) om at kommunene skal behandle dispensasjonssøknadene og at det lovfestes på en måte som sikrer uavhengighet i myndighetsrollen og likebehandling av kommunale og private barnehager. 29 av høringsinstansene støtter forslag a) om at oppgaven med å behandle dispensasjonssøknadene blir lagt til fylkeskommunen.

Blant høringsinstansene som har kommentar til forslaget og i hovedsak ønsker å beholde gjeldende ordning, er 41 kommuner. De fleste kommunene uttaler at de ikke mener det er behov for å lovfeste uavhengighet og likebehandling. Mange mener kommunene har best kunnskap om barnehagene, og at oppgavene derfor bør forbli i kommunen. *Skiptvet kommune* mener at regelverket ikke har behov for endringer, og uttaler følgende:

«Det er kommunene som barnehagemyndighet som skal føre tilsyn med private barnehager. De fleste kommuner har over tid bygd opp kompetanse til å vurdere slike spørsmål, og det er gode ordninger for veiledning og tilsyn fra fylkesmannen på dette området. Både med hensyn til den praktiske virkeligheten og de samfunnsmessige konsekvensene er det ikke fornuftig å overføre denne myndigheten til fylkesmannen. Kommunen som barnehagemyndighet er fullt i stand til å håndtere slike saker på en god måte. Spørsmålet om kommunens habilitet på dette området, der en er både eier og myndighet er en problemstilling en må være bevisst på, men det er jo det samme på flere områder i kommunen, som for eksempel byggesak, kommunen er både utbygger og myndighet.»

Et flertall av kommunene mener kommunene står nærmest til å vurdere søknadene da de har god kjennskap til barnehagene. *Stavanger kommune* uttaler blant annet: «Kommunene er den aktøren som har best kjennskap til de enkelte barnehagene og kan foreta en bedre og mer helhetlig vur-



dering av dispensasjonssøknader.» *Sandnes kommune* «støtter [ikke] en egen bestemmelse i barnehageloven om hvordan kommunen skal organisere tjenestene sine. Det er allerede krav til uavhengighet i øvrig lovverk og en lovfesting av organisering av kommunale tjenester bryter med prinsippene for statlig styring.»

Av de 38 høringsinstansene som støtter forslag b) er 28 av dem kommuner. Videre er det tre fylkesmannsembeter, fem organisasjoner, én privat barnehage og Foreldreutvalget for barnehager (FUB). Høringsinstansene som støtter forslag b) mener at uavhengighet for barnehagemyndigheten vil sikre likebehandling og at dette bidrar til å skape tillit til behandlingen av dispensasjonssøknadene. *Tromsø kommune* er blant dem som støtter forslag b) og mener

«[d]ette vil skape tillit til at saker behandles likt uavhengig av privat og kommunal eierform. I små kommuner med liten barnehageadministrasjon kan det være utfordrende å skille myndighet- og eierrollen. En uavhengig organisering vil styrke likebehandling og at myndighetsoppgaver blir ivaretatt på en god måte.»

*Tønsberg kommune* mener det er viktig med god kjennskap til barnehagene for å gjøre nødvendige vurderinger av om barnehagene skal få innvilget dispensasjon fra bemanningskravene. Videre uttaler de:

«I og med at fylkesmannsembetene er slått sammen til større enheter vurderer kommunen at fylkesmannen i mindre grad får den nødvendige kjennskapet til forholdene i hver enkelt barnehage, slik som den lokale barnehagemyndigheten har anledning til.»

*Sandefjord kommune* mener det bør presiseres at det ikke skal være de samme personene som utfører myndighetsoppgaver som utfører kommunens oppgaver som barnehageeier. Videre sier de:

«Kommunen mener imidlertid ikke at det bør lovfestes at dette ikke kan ligge i samme etat eller kommunalområde. Det bør være opp til den enkelte kommune å vurdere hvordan det på best mulig måte kan sikres at kommunen som barnehagemyndighet ivaretar alle sine plikter på en måte som bidrar til utvikling av barnehagesektoren, samtidig som uavhengighet og likebehandling sikres.»

*Fylkesmannen i Oslo og Viken (FMOV)* mener det ikke skjer forskjellsbehandling i fylket, og viser til tilsyn fylkesmannen har utført med kommunens behandling av søknader om dispensasjon fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder. FMOV støtter derfor at kommunene får beholde myndigheten til å behandle dispensasjonssøknader: «Som vi har vist til ovenfor er ikke vår erfaring at det er forskjellsbehandling mellom kommunale og private barnehager når det gjelder dispensasjon. Risikoen for at økonomiske hensyn ligger bak kommunens vurderinger, foreligger i flere typer saker. Ved å forfølge en slik argumentasjon tilsier det at flere myndighetsoppgaver bør flyttes til fylkesmannen.» Fylkesmannen i Oslo og Viken viser også til BASIL-tall over dispensasjoner fra utdanningskravet fordelt på kommunale og private barnehager. Tallene viser at Østfold og Buskerud fylke har en lik praksis mellom de kommunale og private barnehagene når det gjelder innvilgelse av søknader om dispensasjon fra utdanningskravet, mens det i Oslo og Akershus er en større andel ansatte med dispensasjon i private barnehager. FMOV skriver videre at «Innenfor området Fylkesmannen i Oslo og Viken dekker, ser det ikke ut til at det foreligger en saksbehandling der kommunene i større grad imøtekommer søknader om dispensasjon fra utdanningskravet i egne barnehager.»

KS mener det ikke finnes gode argumenter for å endre kravene til behandling av søknader om dispensasjon fra bemanningskravene. KS uttaler blant annet følgende:

«KS ser det derfor som svært problematisk om enkelte myndighetsoppgaver flyttes fra kommunen. Kommunen vil med dette forslaget samlet sett få mindre informasjon om barnehagens virksomhet, noe som vil danne et svakere utgangspunkt for risikovurderinger ved tilsyn. Dette svekker muligheten for kommunen til en samlet oversikt over og foreta helhetlige vurderinger av barnehagetilbudet i kommunen som begrenser muligheten til å gjennomføre myndighetsoppgavene.»

Av de 29 høringsinstansene som støtter forslag a) om at fylkesmannen skal overta behandlingen av dispensasjonssøknadene, er 18 private barnehager, seks organisasjoner, fire kommuner og ett fylkesmannsembete.

*Utdanningsforbundet* mener dagens tilsyn ikke fungerer godt nok og mener hele tilsynsansvaret bør ligge hos fylkesmannen. Utdanningsforbundet mener løsningen vil sikre habilitet og større

grad av likebehandling mellom kommunale og private barnehager i sektoren som helhet.

*Fylkesmannen i Troms og Finnmark* mener hensynet til likebehandling og uavhengighet vil bli bedre ivaretatt ved forslag a) enn ved dagens praksis:

«Fylkesmannen har nødvendig forvaltningskompetanse for å behandle dispensasjonssøknader og god kompetanse på barnehageområdet. En ordning med standardiserte søknadsskjema (elektroniske) kan sikre at fylkesmannen ivaretar likebehandling og kravet til begrunnelse. ... kommunen skal bli orientert om vedtaket fylkesmannen fatter. Det er viktig at kommunen har god informasjon om alle barnehagene i kommunen, spesielt i forbindelse med veilednings- og tilsynsansvaret sitt. Der som fylkesmannen får opplysninger og informasjon om bekymringsfulle forhold i søknadene, fordrer det dialog mellom fylkesmann og barnehagemyndighet, slik at barnehagemyndigheten kan gjøre undersøkelser for å ivareta myndighetsansvaret.»

*PBL* mener det er avgjørende at kommuner ikke skal kunne gi seg selv adgang til å fravike fra vedtatte krav til kvalitet i barnehagene. Siden driftstilskuddet til private barnehager er basert på regnskapstall fra to år tidligere, mener *PBL* at det i dag er ekstra utfordrende for private barnehager å sikre god kvalitet. De viser til at Trondheim kommune har lagt frem at alle kommunale barnehager skal innfri bemanningsnormen i kommunen skal ha budsjett til å innfri bemanningsnormen 1. august 2020, og at private barnehager dermed tidligst i 2022 vil motta tilskudd basert på de nasjonale normene for bemanning og pedagogtetthet.

*Stiftelsen Kanvas* mener eierrollen og myndighetsrollen bør holdes adskilt og støtter derfor departementets forslag a). *Kanvas* peker likevel på at det nødvendigvis ikke må være fylkesmannen som behandler disse dispensasjonssøknadene, så lenge det er et uavhengig organ som gjør dette:

«Et uavhengig organ kan bedre sørge for at regelverket behandles med en objektivitet som gir tillit til at søknader fra både kommunale og private barnehager blir vurdert etter de samme kriteriene.»

#### 9.4.2 Forslaget i høringsnotatet om barnehagemiljø, internkontroll m.m.

I denne høringen (høringsbrevet datert 12. august 2019) er det 103 høringsinstanser som har uttalt seg om departementets forslag om å lovfeste at kommunen som barnehagemyndighet skal ha et tilstrekkelig uavhengig forhold til de kommunale barnehagene. 42 høringsinstanser støtter forslaget, mens 27 støtter det ikke. Det er 34 høringsinstanser som har kommentarer til forslaget.

Av kommunene er det 20 kommuner som støtter forslaget, mens det er 23 kommuner som ikke støtter det. Av fylkesmannsembetene er det tre som støtter forslaget, mens én støtter det ikke. Seks barnehager støtter forslaget, mens ingen barnehager er imot forslaget. Noen av høringssvarene registrert som *barnehager* er virksomheter som driver flere barnehager, eller er felles svar fra flere barnehager.

Når det gjelder tilsynsoppgaven, ønsker *PBL*, *Utdanningsforbundet* og en del private barnehager at tilsynet ikke skal ligge til kommunen. De støtter likevel forslaget fordi de mener løsningen er en klar forbedring sammenlignet med dagens system. Flere av instansene som støtter forslaget viser til at en slik organisering vil bygge opp under tilliten mellom private barnehager og barnehagemyndigheten. De viser til at det skal være et ryddig og bevisst skille mellom kommunen som eier og kommunen som myndighet.

Utdanningsforbundet er positiv til ønsket om å profesjonalisere kommunenes ivaretagelse av oppgavene de har som barnehagemyndighet. De viser til at det i en årrekke har blitt stilt spørsmål rundt kommunens håndtering av myndighetsrollen, og de mener det beste er å flytte barnehagemyndigheten til fylkesmannen. Å skille kommunens oppgaver og rolle som barnehagemyndighet fra dens oppgaver som eier, kan etter forbundets syn bidra til en bedre og mer objektiv myndighetspraksis. Forbundet mener videre at kommunene må styrke sin bemanning ved å ansette nye medarbeidere med barnehagefaglig kompetanse. I tillegg mener de det er viktig at tilsynsmyndigheten får klare retningslinjer for å sikre uavhengighet og objektivitet. Interkommunalt samarbeid kan etter forbundets syn avhjelpe små kommuner uten nok ressurser.

Flere av høringsinstansene trekker frem at det er viktig at barnehagemyndigheten har tilstrekkelig med personalressurser som har barnehagefaglig og forvaltningsmessig kompetanse, og at de har tilknytning til barnehagefeltet. Det er for eksempel innspill om at barnehagemyndigheten

kan være organisert i oppvekstsektoren for å sikre helhetlig tenkning rundt barns oppvekstsvilkår. Samtidig skal ansvarlig for drift av kommunale barnehager, styrer eller virksomhetsleder, ikke ha myndighetsoppgaver. Noen viser til at barnehagemyndighetens ansvar for å påse at barnehagene drives i samsvar med regelverket, innebærer en løpende risikovurdering, noe som krever lokalkunnskap om hver enkelt barnehage. Av disse grunnene mener flere at myndighetsoppgavene bør ligge sentralt i kommunens organisasjon. Når det gjelder tilsynsoppgaven viser samtidig flere til at den kan delegeres til et interkommunalt selskap.

*Fylkesmannen i Vestland* vurderer at det kan bli krevende for mindre kommuner å oppfylle kravet til uavhengighet. Små kommuner har ofte én og samme person som utfører begge rollene, og vil da kunne ha vansker med å oppnå tilstrekkelig uavhengighet. Til tross for dette vurderer Fylkesmannen at det bør og vil være realistisk å få til også i små kommuner. Dette vil tvinge frem en bevisstgjøring, og små kommuner må finne andre løsninger for å oppfylle lovkravene. Eksemplene som er brukt i høringsnotatet ser de på som hensiktsmessige og realistiske. De vurderer det som så viktig at disse rollene er skilt, at også små kommuner må finne løsninger som oppfyller dette kravet.

*Helse- og miljøtilsyn Salten* er et interkommunalt selskap med 11 eierkommuner som fører tilsyn etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler. De uttaler at deres erfaring med tilsyn er at tilsynsorganet er mer objektivt og har større integritet dersom det er litt avstand organisatorisk til tilsynsobjektet. *Miljørettet helsevern i Vestfold* er et annet interkommunalt selskap som argumenterer tilsvarende.

Noen høringsinstanser mener at departementet ikke bør bruke begrepet «tilstrekkelig uavhengig» fordi det legger opp til for mye skjønn. Hvis dette begrepet blir brukt, må det etter deres syn være tydelig avklart i forarbeidene eller en veileder hva som menes med «tilstrekkelig». Fylkesmannen i Vestland mener loven bør bruke en tilsvarende ordlyd som i folkehelseloven § 30, der kravet er at kommunen skal vurdere og dokumentere uavhengighet og likebehandling.

Blant instansene som ikke støtter forslaget, er det en del kommuner som viser til at de ikke kan se at det er nødvendig å lovfeste at kommunen som barnehagemyndighet skal ha et tilstrekkelig uavhengig forhold til de kommunale barnehagene. De savner dokumentasjon og en nærmere begrunnelse for påstanden om at dagens ordning

er problematisk. Flere kommuner viser til at de er svært bevisste på dette skillet. Fra et prinsipielt ståsted mener disse høringsinstansene at det er uheldig at staten legger føringer for hvordan kommunen skal organisere sine tjenester.

Videre mener mange kommuner at forslaget ikke vil sette dem bedre i stand til å løse sine oppgaver som eier og myndighet. Mange viser til at et slikt krav vil medføre behov for å utvikle to separate kompetansemiljøer på barnehage i kommunen. Både barnehageeier og barnehagemyndighet trenger barnehagefaglig kompetanse. Denne kompetansen er gjerne samlet i én stab som arbeider med flere oppgaver innenfor barnehage, og gjerne under én leder som har ansvaret for hele barnehageområdet. Ved å flytte myndighetsoppgavene og eieroppgavene fra hverandre, må kommunene dele opp den barnehagefaglige kompetansen, noe som kan gi behov for flere ansatte og dermed ha både økonomiske og administrative konsekvenser. Det blir trukket frem at spesielt i små kommuner kan dette bli vanskelig å gjennomføre, fordi det ofte er få personer i administrasjonen og fordi fagmiljøet kan bli smuldret opp når fagpersonene ikke lenger kan være organisert under samme leder. En annen problemstilling er at stillingene blir så små at de blir lite attraktive for fagpersoner å søke på. Forslaget vil etter mange kommuners syn svekke den samlede kompetansen i kommunen og være klart kostnadskrevende.

Enkelte høringsinstanser viser til at flere av de små kommunene har få eller ingen private barnehager. De mener at det da virker lite formålstjenlig at de må ha ulike personer til å utføre oppgavene som barnehagemyndighet og barnehageeier.

Noen høringsinstanser viser til at høringsnotatet omtaler myndighetsoppgavene generelt, men de mener at forslaget ikke vil fungere like godt for alle myndighetsoppgavene. Oppgaver som godkjenning, veiledning og finansiering blir trukket frem som eksempler på oppgaver det er vanskelig å se for seg interkommunalt samarbeid på, mens flere har positive erfaringer med interkommunalt samarbeid når det gjelder tilsyn. Det blir også trukket frem at interkommunalt samarbeid i mange tilfeller vil gi vesentlig lengre avstand mellom foreldre og barnehagemyndigheten enn det som er tilfellet i dag.

KS mener det er unødvendig å lovfeste et krav til uavhengighet da det følger av ulovfestet forvaltningsrett, og de ikke kan se eksempler på at tilsyn har avdekket forskjellsbehandling av private og kommunale barnehager. KS mener det er unød-

vendig og uheldig å innføre nye bestemmelser om hvordan kommunen skal løse og organisere en oppgave. Om det likevel skal innføres et krav, er det etter KS sitt syn nødvendig å tydeliggjøre bestemmelsen. De mener det bør tydeliggjøres at det er oppgavene som skal organiseres uavhengig, og ikke personene som utfører oppgavene. KS mener at det vesentlige må være at oppgavene er utført uavhengig, og ikke hvordan oppgavene er organisert.

## 9.5 Departementets vurderinger

Barnehagetilbudet er en del av kommunens ansvar og forvaltning. Forslaget om at fylkesmannen skal behandle dispensasjonssøknadene fikk mye motstand i høringen. Mange av høringsinstansene peker på at det er kommunene som kjenner barnehagene best og som dermed har best forutsetninger for å vurdere dispensasjonssøknadene. Tønsberg kommune viser til at flere fylkesmannsembeter er slått sammen fra 2020. Disse er dermed blitt større, noe som gir mindre nærhet og kjennskap til barnehagene i de enkelte kommunene. Dermed kan det bli vanskeligere for fylkesmennene å vurdere dispensasjonssøknadene.

På bakgrunn av høringsinnspillene ønsker departementet å videreføre dagens ansvarsfordeling hvor oppgavene med blant annet behandling av dispensasjonssøknader, godkjenning, finansiering, veiledning og tilsyn med annet enn økonomi skal ligge til kommunen som barnehagemyndighet. Samtidig er det uheldig når oppgavene kommunen har som barnehagemyndighet, er organisert i samme kontor som ivaretar oppgaver med å drive kommunale barnehager. På denne bakgrunnen mener departementet at utgangspunktet må være at oppgavene som barnehagemyndighet ikke skal utføres av de samme personene eller ligge under nærmeste leder som også ivaretar kommunens oppgaver som barnehageeier. Et krav om at myndighetsoppgavene blir organisert adskilt fra eieroppgavene, er etter departementets syn nødvendig for å gi tillit til at kommunen er upartisk i situasjoner der den utfører slike oppgaver overfor barnehagene, for eksempel behandler søknader om dispensasjon for egne barnehager eller fører tilsyn med seg selv.

Det følger av ulovfestet forvaltningsrett at kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager når den utfører oppgaver som barnehagemyndighet. Videre er det et ulovfestet krav om at de som behandler saker i kommunen ikke er inhabile, jf. forvaltningsloven § 6 flg..

Utover disse alminnelige reglene er det i dag opp til kommunen selv å bestemme hvordan den skal organisere oppgavene den har som barnehageeier og barnehagemyndighet.

For å tydeliggjøre kravet om likebehandling, mener departementet det også bør fremgå av barnehageloven at kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager når den utfører oppgaver som barnehagemyndighet. Dette vil innebære at kommunen må behandle alle barnehager likt ved for eksempel tilsyn eller når den behandler søknader om dispensasjon fra utdanningskravene. Et slikt krav gjelder allerede i dag etter ulovfestet forvaltningsrett. Departementet mener likevel at det bør fastsettes et krav om likebehandling av private og kommunale barnehager i barnehageloven. Etter departementets syn er dette hensiktsmessig siden kommunen har to ulike roller etter barnehageloven. Å lovfeste et krav om likebehandling, vil tydeliggjøre og skape bevissthet om at kommunen som barnehagemyndighet må likebehandle barnehagene. Dette er etter departementets syn nødvendig for å sikre at kommunen og barnehagene er oppmerksomme på kravet.

Kravet innebærer at kommunen må behandle like tilfeller likt. I mange avgjørelser er det skjønnspregede vurderinger som gjør at tilfellene ikke er helt like. Kommunen kan forskjellsbehandle barnehager der det er saklige grunner for en slik forskjellsbehandling. Kravet vil ikke gjelde for spørsmålet om hvilke private barnehager som skal få tilskudd eller ikke. Det er egne regler om tilskudd til private barnehager som ikke gjelder for kommunale barnehager. For eksempel velger kommunen selv om den vil yte tilskudd til barnehager som er godkjent og søker om tilskudd etter at barnehagesektoren er rammefinansiert. Kravet om at kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager, gir ikke kommunen hjemmel til å stille vilkår overfor barnehagene.

Departementet ønsker å kombinere kravet om likebehandling med et krav om at kommunen skal organisere oppgavene den har som barnehagemyndighet adskilt fra oppgavene kommunen har som eier av kommunale barnehager. Å innføre et krav om at kommunen skal organisere oppgavene den har som barnehagemyndighet adskilt fra oppgavene kommunen har som barnehageeier, vil gi en klarere norm enn det som følger av habilitetsreglene i forvaltningsloven. Departementet ser at det er eksempler på andre områder der en slik regulering har fungert. En slik regulering er for eksempel valgt for kommunalt tilsyn med miljørettet helsevern i folkehelseloven § 30, der det i til-

legg er innført et krav om at kommunens uavhengighet og likebehandling i tilsyn skal dokumenteres særskilt.

Departementet merker seg likevel at en del av kommunene mener at kravet til uavhengig organisering ikke vil fungere like godt for alle myndighetsoppgavene. I tillegg til å føre tilsyn og behandle søknader om dispensasjon har kommunen ansvar for blant annet godkjenning, finansiering, veiledning, rett til plass, samordnet opptak og redusert foreldrebetaling. Noen høringsinstanser viser også til at det er en del små kommuner uten private barnehager, og at det da er lite formålstjenlig at de må ha ulike personer til å utføre oppgavene som barnehagemyndighet og barnehageeier.

Departementet støtter derfor at kravet om at kommunen skal organisere oppgavene den har som barnehagemyndighet adskilt fra oppgavene den har som barnehageeier, bare bør gjelde der det er behov for det. Formålet bak kravet til kommunens organisering er å bidra til likebehandling av private og kommunale barnehager, men også til å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet når den er barnehagemyndighet overfor kommunale barnehager. Departementet foreslår at dette skal fremgå av bestemmelsen. Formålet med presiseringen er å forhindre at det kan oppstå en situasjon der en kommune må organisere oppgavene på en bestemt måte, uten av det er behov for det ut fra hensynet til likebehandling eller for å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet som barnehagemyndighet.

For enkelte oppgaver, for eksempel tilsyn og behandling av søknader om dispensasjon, er det klart at oppgaven alltid må være organisert adskilt fra eieroppgavene, uavhengig av om det er private barnehager i den aktuelle kommunen. Dette ut fra hensynet til å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet når den fører tilsyn med eller behandler søknader fra egne barnehager. Når det gjelder tilskudd til private barnehager er det i dag opp til kommunen om den vil gi tilskudd til barnehager som søker om godkjenning etter at barnehagesektoren er rammefinansiert. Kommunen kan legge vekt på at den heller vil drive barnehagene selv. I dette tilfellet tilsier verken likebehandlingshensynet eller hensynet til å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet, at det er behov for å organisere denne oppgaven adskilt fra oppgavene kommunen har som barnehageeier.

Departementet ser at det foreslåtte kravet til uavhengighet kan være krevende for små kommuner. Samtidig mener departementet at det er så viktig å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet

som barnehagemyndighet, at også små kommuner må finne løsninger som oppfyller dette kravet. Kommunen må organisere oppgavene den har som barnehagemyndighet adskilt fra oppgavene den har som barnehageeier, men den må ikke utføre begge oppgavene innad i kommunen. Kommunen kan for eksempel ivareta oppgavene den har som barnehagemyndighet gjennom et interkommunalt samarbeid, kommunalt oppgavefelleskap eller vertskommunesamarbeid etter kommuneloven. Det vil være adgang til å delegere myndighetsutøvelse etter barnehageloven til andre rettssubjekter, jf. kommuneloven § 5-4 og Prop 46 L (2017–2018) side 66–67, og interkommunalt selskap etter IKS-loven. De øvrige samarbeidsformene etter kommuneloven åpner ikke for å delegere myndighetsutøvelse. Rollen som barnehageeier vil ikke innebære myndighetsutøvelse, hvilket betyr at dersom kommunen ønsker å overlate barnehagedrift til et interkommunalt samarbeid, vil også andre samarbeidsformer som kommunalt oppgavefelleskap være aktuelle.

Departementet har vurdert om kravene til likebehandling og uavhengighet bør utformes på samme måte som i folkehelseloven § 30. Det følger av andre ledd i denne bestemmelsen at kommunen skal dokumentere særskilt tilsyn med virksomhet og eiendom i henhold til § 9, herunder uavhengighet og likebehandling i tilsynet. Departementet mener at det sentrale er at kommunene ivaretar oppgaven som barnehagemyndighet på en uavhengig måte, og at kommunen likebehandler private og kommunale barnehager. Etter departementets syn er det ikke hensiktsmessig å knytte disse kravene til dokumentasjon. Pliktene kommunen har som barnehagemyndighet, omfattes av internkontrollkravet i kommuneloven § 25-1. Dokumentasjon er et av elementene i internkontrollen, og spørsmålet om hva kommunen må dokumentere er derfor regulert her.

Departementet drøftet i høringsnotatet om barnehagemiljø om det også burde innføres andre krav til hvordan kommunen skal gjennomføre oppgavene den har som barnehagemyndighet. Departementet la vekt på at kommuneloven § 25-1 om at kommunen skal ha internkontroll gjelder for kommunen som barnehagemyndighet. Kommunen skal ha internkontroll for å sikre at oppgaver som for eksempel godkjenning, veiledning og tilsyn blir utført i tråd med regelverket. Kommunen vil derfor bli pålagt å ha rutiner for hvordan den skal utføre oppgavene som barnehagemyndighet, og for hvordan den skal avdekke og rette opp praksis som er i strid med regelverket. Departementet foreslår derfor ikke andre krav til

hvordan kommunen skal ivareta oppgavene den har som barnehagemyndighet.

Departementet viser videre til at det i samleproposisjon om endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov) er foreslått å utvide fylkesmannens tilsynsmyndighet etter barnehageloven. Forslaget innebærer at fylkesmannen kan føre tilsyn med at kommunen som barnehagemyndighet har internkontroll etter kommuneloven § 25-1. I dag er fylkesmannens tilsyn avgrenset til å se på om kommunen har oppfylt sine plikter som barnehagemyndighet i en bestemt sak eller situasjon, eller på tilsynstidspunktet. Hvis tilsynshjemmelen utvides til å omfatte kommunens internkontroll, kan fylkesmannen også kontrollere om kommunen

arbeider systematisk når han fører tilsyn med pliktene kommunen har som barnehagemyndighet.

## 9.6 Departementets forslag

---

Departementet foreslår at det lovfestes i barnehageloven at kommunen som lokal barnehagemyndighet skal likebehandle kommunale og private barnehager. Videre foreslår departementet at det skal lovfestes et krav om at kommunen skal 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.

Departementet viser til lovforslaget § 11.

## 10 Krav om stedlig leder og vikarbruk

### 10.1 Gjeldende rett

---

#### 10.1.1 Krav om stedlig leder

Det framgår av barnehageloven § 17 første ledd at barnehagen «skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse». Videre fremgår det av andre ledd at barnehagen «skal ha en daglig leder», dvs. en styrer.

I merknaden til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) er det presisert at det i utgangspunktet stilles krav om at hver barnehage skal ha en styrer. Videre fremgår følgende av merknaden:

«Det kan imidlertid tenkes unntakstilfeller der det kan være behov for at flere barnehager samler sine styrerressurser, for eksempel i et lederteam. Departementet forutsetter at slik samordning ikke fører til reduksjon av styrerressursen for den enkelte barnehage. Det forutsettes videre at det er en hensiktsmessig avstand mellom barnehagene, at styrerteamet skal ha daglig kontakt og oppfølging av hver barnehage og at den forskriftsfestede normen for pedagogisk bemanning overholdes. Kommunen må ved godkjenning og tilsyn foreta en totalvurdering av hvorvidt de barnehager som velger å samordne sine styrerressurser oppfyller kravene som stilles til barnehagedrift i loven. Rent unntaksvis kan det også være positivt at flere små barnehager organiseres sammen som én felles virksomhet med én styrer, for eksempel der det er vanskelig å få kvalifisert personale. Også her må kommunen ved godkjenning og tilsyn vurdere om den samlede virksomheten oppfyller barnehagelovens krav. Ved vurderingen må det legges vekt på virksomhetens størrelse etter en sammenslåing, barnehagenes geografiske plassering i forhold til hverandre og tilgangen til kvalifisert personale. Felles organisering av skole og barnehage som én mindre virksomhet kan være en god løsning i områder der barnehagebarn og skolebarn til sammen bare utgjør noen få titalls barn.»

Merknaden til bestemmelsen viser at det er en forutsetning at en eventuell samordning av styrerressursene ikke fører til en reduksjon av styrerressursen for den enkelte barnehage. Det betyr at bestemmelsen ikke skal kunne brukes til å redusere kostnader i barnehagene.

#### 10.1.2 Vikarbruk

Det følger av barnehageloven § 18 første ledd at bemanningen skal være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Dette kravet gjelder for både kommunale og private barnehager. Kravet skal være oppfylt i hele barnehagens åpningstid. Det betyr at både kommunale og private barnehager må innkalle vikarer når dette er nødvendig for at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

### 10.2 Høringsforslaget

---

#### 10.2.1 Krav om stedlig leder

I forbindelse med behandlingen av Prop. 67 L (2017–2018) ba Stortinget regjeringen om å «gjennomgå regelverket for krav til stedlig leder i barnehager, og tilse at unntaksbestemmelsen er slik at den ikke benyttes til å redusere kostnader i barnehagesektoren», jf. vedtak nr. 801, jf. Innst. 319 L (2017–2018).

Departementet foreslo å fastsette en ny forskriftsbestemmelse om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager, som regulerer når det kan gjøres unntak fra kravet om at hver barnehage skal ha en styrer. Bakgrunnen for dette er at dette i dag kun fremgår av merknadene til dagens § 18. Departementet foreslo at direktoratet skal utarbeide og høre et forslag til en slik forskriftsbestemmelse.

#### 10.2.2 Vikarbruk

I forbindelse med behandlingen av Prop. 67 L (2017–2018) ba Stortinget regjeringen om å «tydeliggjøre forventningen til innkalling av vika-

rer i kommunale barnehager og at alle relevante kostnader til vikarbruk tas med i regnskapet til kommunene», jf. vedtak 803 jf. Innst. 319 L (2017–2018).

Gjeldende rett stiller krav til at det skal innhentes vikarer dersom bemanningssituasjonen i barnehagen tilsier dette. Departementet kunne ikke se at det er behov for å regulere spørsmålet om vikarbruk ytterligere, og foreslo ingen endringer knyttet til dette spørsmålet.

## 10.3 Høringsuttalelser

### 10.3.1 Krav til stedlig leder

Det er 85 høringsinstanser som har uttalt seg om departementets forslag i kapittel 14 om å fastsette en ny bestemmelse i forskrift om krav til stedlig leder. Blant disse høringsinstansene finner vi 38 kommuner, 33 private barnehager og ti organisasjoner.

Flertallet av høringsinstansene støtter forslaget om å fastsette en ny bestemmelse i forskriften som regulerer når det kan gjøres unntak fra kravet om at hver barnehage skal ha en styrer.

Et fåtall av høringsinstansene som har gitt innspill til forslaget støtter ikke at krav til stedlig leder bør forskriftsfestes. Dette er i hovedsak kommuner, inkludert *Elverum kommune*, *Lillehammer kommune* og *Kristiansand kommune*. Den gjennomgående begrunnelsen for dette er at disse ikke ser behov for ytterligere regulering av krav til stedlig leder i barnehagene, ut over dagens regulering.

En rekke høringsinstanser som støtter forslaget om å regulere spørsmålet nærmere, kommenterer også på innholdet i forskriftsreguleringen. Dette gjelder først og fremst på stillingsbrøken styrer bør ha. Noen mener at stillingsbrøken burde bli regulert i forskriften, mens andre mener at det bør være opp til hver barnehage å vurdere dette.

*Utdanningsforbundet* støtter forslaget om å regulere spørsmålet, og har også innspill til den nærmere reguleringen:

«... det bør presiseres at hvert barnehagehus skal ha en styrer i full stilling (en minimumsnorm for styrerressurs) uavhengig av størrelsen på barnehagen. Ledelsesressurs utover denne normen bør knyttes opp mot antall årsverk.»

*Skolelederforbundet* mener også at forskriftsbestemmelsen bør regulere hvor høy stillingsbrøk styrer skal ha, da det av erfaring kan være vanskelig at det blir opp til hver barnehage å vurdere stillingsbrøken. Skolelederforbundet skriver:

«I praksis vil det bli barnehagens eier som avgjør dette og det kan være enkelte vurderer dette ut fra et ønske om å ha flere barnehager i en enhet som deler på ressursen.»

En del av høringsinstansene som støttet forslaget om en ny bestemmelse i forskrift mener at stillingsbrøken ikke skal reguleres i forskriften, men at det skal være opp til hver barnehage å vurdere dette. *KS* er blant disse, og mener at:

«... det er barnehagens ansvar å vurdere hvor stor styrerressurs den enkelte barnehage skal ha for å ivareta sine oppgaver. Staten bør ikke definere hvordan barnehagen skal organisere og bemanne tjenesten for å ivareta sine forpliktelser. Det er stor variasjon i hvilke støttefunksjoner og tilgang på annen ledelseskapasitet den enkelte styrer har. Å definere en stillingsbrøk for en enkeltgruppe på nasjonalt nivå, er en inngripen i det lokale handlingsrommet som *KS* ikke kan støtte.»

*PBL* støtter også at det reguleres i forskrift når det kan gjøres unntak fra kravet om at hver barnehage skal ha en styrer. *PBL* mener blant annet at departementet bør vurdere en øvre grense og skriver i sin høringsuttalelse at:

«forskriftsbestemmelsen ikke bør regulere hvor høy stillingsbrøk styreren skal ha. Dette er et tilsynelatende evig pågående spørsmål som partene i arbeidslivet har ansvaret for, og stadig forhandler om i ulike hovedoppgjør.»

*Oslo kommune* støtter forslaget og uttaler følgende:

«Unntaksbestemmelsen bør utformes slik at barnehageeier skal kunne tilpasse nivået på styrerressurs ut fra behovet i den enkelte barnehage. Behovet for styrerressurs varierer mellom barnehagene ut fra sosioøkonomiske og demografiske forhold, personalmessige faktorer, kompetanse, barnehagenes størrelse, barnehagebyggenes beskaffenhet og tilgangen på støtteressurser.»



### 10.3.2 Vikarbruk

32 høringsinstanser har gitt innspill til forslaget om vikarbruk. Blant høringsinstansene som har gitt innspill finner vi 14 kommuner og 13 private barnehager.

Flere av høringsinstansene mener at det trengs både tydeligere og strengere regelverk for bruk av tilkallingsvikarer. Mange påpeker også at dagens regelverk ikke følges.

*Utdanningsforbundet* uttaler følgende:

«Når det gjelder departementets utkvittering av anmodningsvedtaket om bruk av vikarer, mener Utdanningsforbundet det trengs lovendringer som nettopp presiserer hva som ligger i kravet om tilstrekkelig bemanning i hele barnehagens åpningstid. Utdanningsforbundet mener det er nødvendig med en presisering av at dette betyr at grunnbemanningsnormen skal være oppfylt hele barnehagens åpningstid, og at eier må sørge for en god og tilstrekkelig vikarstyrke. Grunnbemanningsnormen er en minimumsnorm. Dersom barnehagen ikke har en bedre grunnbemanning enn minstenormen, er det helt nødvendig at barnehagene bruker vikarer om mandatet skal oppfylles.»

*Skien kommune* mener det er behov for å tydeliggjøre regelverket om vikarbruk:

«Skien kommune mener at lovverket bør tydeliggjøre terskelen for bruk av vikar ved sykdom, for å kunne innfri normen for grunnbemanning. Videre mener Skien kommune at lovverket bør si noe om forhold knyttet til at assistenter/fagarbeidere kan/ikke kan benyttes som vikar for pedagoger, og hvor lenge dette eventuelt er akseptabelt før det må søkes om dispensasjon.»

## 10.4 Departementets vurderinger

### 10.4.1 Krav til stedlig leder

Departementet mener det er uheldig at unntaket fra hovedregelen om at hver barnehage skal ha en styrer, kun fremgår av merknaden til bestemmelsen og ikke av lov eller forskrift. Dette fører til at regelverket blir mindre tilgjengelig for barnehagene.

Departementet merker seg at et flertall støtter forslaget om å regulere dette spørsmålet nærmere i forskrift. Høringsinstansene som støtter

forslaget, er enig i departementets begrunnelse om at dette vil gjøre regelverket tydeligere.

Kun et fåtall av høringsinstansene mener at krav til stedlig leder ikke bør forskriftsfestes. Disse høringsinstansene mener at dagens regelverk allerede regulerer dette godt nok. Departementet viser til at krav til stedlig leder og pedagogisk bemanning er viktige reguleringer, med stor betydning for den enkelte barnehage. Etter departementets mening tilsier dette at reguleringen bør tydeliggjøres og fremgå av forskriften. Gjennom å forskriftsfeste spørsmålet vil dette klargjøre regelverket, og gjøre vilkårene for unntak mer tilgjengelig enn etter dagens regulering.

Barnehageloven § 17 tredje ledd fastslår at departementet kan gi forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager. Det fremgår av merknaden til bestemmelsen i Prop. 101 L (2016–2017) at bestemmelsen gir departementet hjemmel til å fastsette forskriftsbestemmelser som utfyller kravene til pedagogisk bemanning, og regler om dispensasjon fra utdanningskravet og pedagognormen. Departementet legger derfor til grunn at barnehageloven allerede gir departementet hjemmel til å fastsette forskriftsbestemmelser om unntak fra kravet om at hver barnehage skal ha en styrer.

Departementet pekte også på at innholdet i merknaden er noe uklart. Et fåtall av høringsinstansene har gitt innspill også til dette spørsmålet. Enkelte instanser mener departementet bør vurdere å eksplisitt regulere krav til styrers stillingsbrøk. Andre mener at stillingsbrøken ikke skal reguleres i forskriften, men at det skal være opp til hver barnehage å vurdere dette selv.

Departementet vil be Utdanningsdirektoratet om å utrede spørsmålet nærmere og sende forslag til nye forskriftsbestemmelser på høring. Departementet vil be direktoratet om å ta hensyn til innspillene i høringen i dette arbeidet.

### 10.4.2 Vikarbruk

Det følger av barnehageloven § 18 første ledd at bemanningen skal være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Kravet om tilstrekkelig bemanning for å drive pedagogisk virksomhet gjelder for både kommunale og private barnehager, og skal være oppfylt i hele barnehagens åpningstid. I dette ligger det at både kommunale og private barnehager må innkalle vikarer når dette er nødvendig for at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Utgifter til vikarer skal tas med både i beregningen av kommunens gjen-

nomsnittlige ordinære driftsutgifter og i regnskapene til de private barnehagene.

*Utdanningsforbundet* mener det er behov for å presiserer hva som ligger i kravet om tilstrekkelig bemanning i hele barnehagens åpningstid. Etter dagens regelverk skal hva som er «*tilfredsstillende pedagogisk bemanning*» vurderes etter barnegruppens størrelse og barnas behov. Barnehagen skal drives i samsvar med lovens krav og rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Som nevnt, ligger det i kravet at bemanningen skal være tilstrekkelig i hele barnehagens åpningstid. Departementet ser derfor ikke behov for å regulere bestemmelsen ytterligere.

*Skien kommune* mener at regelverket bør tydeliggjøre terskelen for bruk av vikar ved sykdom,

for å kunne innfri normen for grunnbemanning. Dagens regelverk stiller krav om at barnehagen skal innhente vikarer dersom bemanningssituasjon tilsier det. Dette er en vurdering hver enkelt barnehage må foreta konkret i det enkelte tilfellet. Departementet kan ikke se at det er behov for å regulere spørsmålet ytterligere.

## 10.5 Departementets forslag

---

Departementet vil be Utdanningsdirektoratet om å utrede og sende forslag til nye forskriftsbestemmelser om krav til stedlig leder på høring.

## 11 Endringer i voksenopplæringsloven og friskoleloven

### 11.1 Bakgrunnen for forslaget

Den første voksenopplæringsloven ble vedtatt i 1976 og var den første av sitt slag i verden. Til grunn for loven lå et mangeårig utredningsarbeid. Allerede i 1970 ble det nedsatt en komité for å utrede spørsmålet om en egen lov. Loven sammen med andre tiltak skulle være et redskap for økt likestilling mellom individer og grupper, mellom kjønnene, ulike generasjoner, personer med nedsatt funksjonsevne og andre, og mellom ressursvake og ressurssterke distrikter. Voksenopplæringsloven innførte regler om godkjenning av tilskuddsberettigede opplysningsorganisasjoner – studieforbund og frittstående fjernundervisningsinstitusjoner (nettskoler). Deler av loven ble opphevet i 1998, da opplæringsloven ble vedtatt og erstattet en del av bestemmelsene i voksenopplæringsloven om grunn- og videregående opplæring for voksne. Dagens voksenopplæringslov trådte i kraft 1. januar 2010. Kapittel 4 trådte i kraft 1. juli 2010. Loven bygger på Tron-utvalgets innstilling (NOU 2007: 11 *Studieforbund – læring for livet*).

Det har skjedd store endringer på utdannings- og opplæringsfeltet etter at voksenopplæringsloven ble vedtatt i 1976 og etter at dagens lov ble vedtatt i 2009. Loven er nå primært en tilskuddslov som regulerer organisasjonsstrukturen i studieforbund og nettskoler (frittstående fjernundervisningsinstitusjoner), i tillegg til godkjenning av diverse skoler etter lovens kapittel 4. Etter 2015 er det ikke gitt tilskudd til nettskoler.

Voksenopplæringslovens formål er å fremme livslang læring ved å legge til rette for organiserte opplæringsaktiviteter på siden av det formelle utdanningssystemet. Loven skal bidra til motivasjon og tilgang til kunnskap og kompetanse for alle, og slik fremme den enkeltes utvikling og møte behovene i samfunns- og arbeidslivet. Voksenopplæringsloven regulerer opplæringstiltak som er spesielt organisert for voksne i regi av studieforbund og nettskoler.

Studieforbundene har lange tradisjoner med å tilby opplæring i kultur, demokrati og folkeopplysning, men de tilbyr også voksenopplæring i mer tradisjonell forstand. Voksnes læring gjennom stu-

dieforbundene bygger på like muligheter til læring for alle, og på demokratiske læringsformer i et livslangt læringsperspektiv. Det er stor variasjon i nivå og innhold på opplæringen, og dermed også i opplæringstilbudet fra forbund til forbund. Selv om enkelte forbund har stor opplæringsvirksomhet i egen regi, er virksomheten i de fleste studieforbundene knyttet til medlemsorganisasjonene. Voksnes læring i studieforbundene er som oftest ikke-formell, men enkelte studieforbund har også tilbud rettet mot det formelle utdanningssystemet, med tilbud om privatisteksamen. Ikke-formell opplæring refererer til organisert læring som skjer utenfor det formelle utdanningssystemet, men hvor intensjonen likevel er å skape målrettet læring. Formell utdanning refererer til læring som skjer gjennom deltakelse i utdanningssystemet. Det finnes per i dag 14 godkjente studieforbund i Norge, og disse har mer enn 470 medlemsorganisasjoner og over 40 000 studietiltak for mer enn 500 000 deltakere årlig.

Dagens tilskuddsordning for studieforbund er i loven lagt til Kunnskapsdepartementet, og departementet har delegert forvaltningen til Kompetanse Norge. Fra 2013 til i dag har det vært gjennomført flere utredninger og evalueringer av studieforbundenes oppgaver, roller og måloppnåelse. Bakgrunnen for evalueringene har vært å klarlegge grad av måloppnåelse gjennom den etablerte tilskuddsordningen. Dette for eventuelt å vurdere tiltak som kan bidra til bedre måloppnåelse og en mer effektiv forvaltning av ordningen. Utredningene og evalueringene konkluderer med og anbefaler justeringer av tilskuddsordningen. Det pekes blant annet på at dagens ordning ikke i tilstrekkelig grad stiller krav til rapportering som gir godt nok grunnlag for å vurdere studieforbundenes måloppnåelse eller om tildelt statstilskudd i tilstrekkelig grad anvendes til å oppfylle formålet.

I frivillighetsmelding (Meld. St. 10 (2018–2019)) ble det varslet at en deling av tilskuddsordningen for studieforbund skulle utredes, og at man ved en eventuell deling ville se på hvordan opplæringen i den delen av tilskuddsordningen for studieforbund som flyttes til Kulturdeparte-

mentet kunne forankres i frivillighets- og kulturpolitikken.

Studieforbundenes medlemsorganisasjoner består primært av frivillige og ideelle organisasjoner, og de holder kurs som i stor grad er innenfor fagfelt som sorterer under Kulturdepartementet: kultur, kulturvern, idrett, frivillighet, likestilling og diskriminering mv. Studieforbundsordningen bidrar blant annet til å nå målene i de to nylig fremlagte stortingsmeldingene om frivillighetspolitikk (Meld. St. 10 (2018–2019)) og kulturpolitikk (Meld. St. 8 (2018–2019)). Hovedbegrunnelsen for å flytte deler av studieforbundsordningen til Kulturdepartementet er å i større grad se opplæringsvirksomheten i regi av studieforbund i sammenheng med frivillighetspolitikken og kulturpolitikken, og ikke bare som en del av kompetansepolitikken.

Departementet sendte 27. september 2019 forslag til endringer i voksenopplæringsloven på høring. Endringsforslagene var i all hovedsak som en følge av forslaget om deling av studieforbundsordningen mellom Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet. Videre ble det også foreslått å oppheve reglene om nettskoler i voksenopplæringsloven. Det ble også foreslått å flytte bestemmelsene i kapittel 4 diverse skoler til eget kapittel 6A i friskoleloven. De to siste forslagene som en følge av å rendyrke voksenopplæringsloven som en studieforbundslov. Forslag til to nye forskrifter om studieforbund, en for studieforbund godkjent av Kunnskapsdepartementet og en for de som er godkjent av Kulturdepartementet ble sendt på høring samtidig med lovforslagene. Høringsfristen var 1. januar 2020. Høringsforlaget ble sendt til disse instansene:

Departementene

Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning – DIKU

Fylkesmennene

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet – IMDI

Kompetanse Norge

Kulturrådet

Likestillings- og diskrimineringsombudet

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen –

NOKUT

Sametinget

Sysselmannen på Svalbard

Statens lånekasse for utdanning

Statistisk sentralbyrå

Universitets- og høyskolerådet

Utdanningsdirektoratet

Fylkeskommunene

Kommunene

Universiteter og høyskoler

ABC-company E-skuvla AS

Abelia

Acta-Imi Kirkens Bibelskole

Akademiet Nettstudier

Akademikerne

Akademisk Studieforbund

Ansgar Bibelskole AS

Arbeidsgiverforeningen Spekter

Auxil AS

Bergen Bibelskole

BI Bank og Forsikring

Bibelskolen Bildøy Bergen AS

Bibelskolen Fjellhaug AS

Bibelskolen i Grimstad Normisjon

Bibelskolen i Trondheim

Bibelskolen Oslo Kristne Senter

Bibelskolen på Fossnes

Bibelskolen Substans

Campus NooA AS

Evangeliesenterets Bibelskole

Filadelfia Bibelskole

Finans Norge

Fjellheim Bibelskole AS

Fleksibel utdanning Norge

Frivillighet Norge

Funksjonshemmedes fellesorganisasjon

Global Learning Larvik

Hillsong Academy

Hovedorganisasjonen Virke

Høyskolen Kristiania Nettstudier

Idrettens Studieforbund

Impact School Of Revival Europe

Innovasjon Norge

Josef Akademi AS

Kragerø kunstscole AS

Kriminalomsorgens utdanningscenter

Kristelig studieforbund

Kristne Friskolers Forbund

KS

Landsorganisasjonen i Norge

Landsrådet for Norges barne- og

ungdomsorganisasjoner

LEV Bibelskole

Luftfartsskolen

Misjonsskolen Gå Ut Senteret

Motio AS

Musikkens Studieforbund

Nasjonalt fagskoleråd

NKI Nettstudier AS

Norges Byggskole

Norsk Montessoriforbund

Norsk Nettskole AS  
 Norsk studentorganisasjon  
 Norsk Yrkesdykkerskole AS  
 Norske Fag- og Friskolers Landsforbund  
 Norske Samers Riksforbund  
 Norwegian Cleaning Consultants  
 NoTe Norwegian Teaching AS  
 Næring og Samfunn Nettskole  
 Næringslivets Hovedorganisasjon  
 Opplæringskonsult AS  
 Oslo Fotokunstscole AS  
 Prosjektskolen AS  
 Sámi oahppolihttu – Samisk studieforbund  
 Senterpartiets Studieforbund  
 Steinerskoleforbundet  
 Stiftelsen Kunstscolen i Karasjok/ KÅrÅsjoga  
 Dáiddaskuvla  
 Stiftelsen Spin Off Forstudium  
 Stiftelsen TISIP  
 Strykejernet kunstscole AS  
 Studieakademiet  
 Studieforbundet AOF Norge  
 Studieforbundet Folkeuniversitetet  
 Studieforbundet FUNKIS  
 Studieforbundet kultur og tradisjon  
 Studieforbundet natur og miljø  
 Studieforbundet næring og samfunn  
 Studieforbundet Solidaritet  
 Troens Bevis Bibel og Misjons Institutt  
 Tønsberg Bibelscole AS  
 Unio  
 Urtehagen videregående Privatscole  
 Venstres opplysnings- og studieforbund  
 Voksenopplæringsforbundet  
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Departementet mottok 59 høringsvar fra 62 høringsinstanser, hvorav ett var felles høringsuttalelse fra fire studieforbund.

Følgende høringsinstanser har kommentert forslagene til endringer i voksenopplæringsloven og friskoleloven:

Kompetanse Norge  
 Statistisk sentralbyrå  
 Sysselmannen på Svalbard  
 Utdanningsdirektoratet

Akademisk Studieforbund  
 Studieforbundet AOF  
 Folkeuniversitetet  
 Idrettens Studieforbund  
 Kristelig studieforbund  
 Musikkens studieforbund  
 Sámi oahppolihttu – Samisk studieforbund

Senterpartiets Studieforbund  
 Studieforbundet Funkis  
 Studieforbundet kultur og tradisjon  
 Studieforbundet natur og miljø  
 Studieforbundet næring og samfunn  
 Studieforbundet Solidaritet  
 Venstres opplysnings- og studieforbund  
 Voksenopplæringsforbundet (Vofo)

Cleaning.no  
 Fleksibel utdanning Norge  
 Handelshøgskolen BI  
 Nasjonal kompetanstjeneste for aldring og helse  
 Norsk Nettskole  
 NoTe Norwegian Teaching AS  
 Studieakademiet AS

Norske Fag- og Friskolers Landsforbund (NFFL)  
 Forum for kunstfaglig utdanning – FKU  
 Kristne Friskolers Forbund (KFF)

Acem Studieorganisasjon  
 De Unges Orkesterforbund (UNOF)  
 Den norske legeförening  
 Frilynt Norge  
 Frivillighet Norge  
 Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon  
 Human-Etisk Forbund  
 Kulturalliansen  
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)  
 Nasjonalt fagskoleråd  
 NITO  
 Noregs Ungdomslag  
 Norges Musikkorps Forbund  
 Norges Korforbund  
 Norges Kulturvernforbund  
 Norsk Kennel Klub  
 Norsk sangerforum  
 Norsk Revmatikerforbund (NRF)  
 Norske Samers Riksforbund  
 Norske Utdanningssentre  
 Presteforeningen  
 Soroptimist International Norgesunionen  
 Unio

Følgende høringsinstanser hadde ikke merknader til høringsen:

Helse- og omsorgsdepartementet  
 Justis- og beredskapsdepartementet  
 Samferdselsdepartementet  
 Utenriksdepartementet  
 Norsk kulturråd  
 Sør-Varanger kommune

## 11.2 Studieforbund

### 11.2.1 Deling av tilskuddsordningen til studieforbund mellom Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet

#### 11.2.1.1 Bakgrunn

I dag ligger forvaltningsansvaret for studieforbund hos Kunnskapsdepartementet. En deling av tilskuddsordningen og budsjettmidlene mellom Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet vil, i større grad enn i dag, kunne bidra til å styrke de enkelte studieforbundenes rolle og identitet gjennom å oppstille klare og definerte overordnede mål for deres virksomhet i tråd med de politiske målsetningene som ligger til grunn for henholdsvis Kunnskapsdepartementets og Kulturdepartementets politikkområder. Delingen vil kunne gjøre det enklere å nå både kompetansepolitiske og integreringspolitiske mål, og frivillighetspolitiske og kulturpolitiske mål. Delingen gjør at vi kan ivareta bredden og mangfoldet i studieforbundenes opplæringstilbud under Kulturdepartementet, samtidig som vi kan utvikle de studieforbundene som i størst grad kan bidra til kompetansebygging og integrering under Kunnskapsdepartementet. Samtidig vil samtlige studieforbund, gjennom sin opplæringsvirksomhet, kunne bidra til integrering og inkludering i samfunnet på sine respektive fagområder. Den foreslåtte delingen korresponderer i grove trekk med fordelingen av politikkområder under de to departementene.

En deling av tilskuddsordningen mellom Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet kan begrunnes ut fra flere forhold: Dagens tilskuddsordning (2018) omfatter 14 studieforbund som i profil, kursinnhold og oppbygning er svært ulike. Oxford Research påpeker i rapporten *En ordning, et mangfold av løsninger* (2013) at det er stor variasjon mellom studieforbundene når det gjelder profil og formål. Rapporten tydeliggjør at studieforbundsordningen har en uklar plass i det norske utdanningssystemet og samfunnet for øvrig. Det vil være en styrke for tilskuddsordningen, og for det enkelte studieforbund og tilhørende medlemsorganisasjoner, med en tydeligere profil for ordningen med en fordeling under hhv. Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet.

#### 11.2.1.2 Høringsforslaget

I høringsforslaget ble det foreslått at tilskuddsordningen for studieforbund skulle deles mellom

Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet, men at den i sin helhet fortsatt skulle forvaltes av Kompetanse Norge etter delegasjon fra begge departementer.

Departementet foreslo følgende fordeling av forvaltningsansvaret for tilskuddsordningen til studieforbundene som per i dag er godkjent etter voksenopplæringsloven:

1. Studieforbundet Folkeuniversitetet, Studieforbundet AOF, Akademisk Studieforbund og Studieforbundet næring og samfunn vil tildeles tilskuddsmidler over Kunnskapsdepartementets budsjett.
2. Musikkens studieforbund, Studieforbundet kultur og tradisjon, Idrettens Studieforbund, Kristelig studieforbund, Studieforbundet Funkis, Studieforbundet natur og miljø, Samisk studieforbund, Venstres Opplysnings- og Studieforbund, Senterpartiets Studieforbund og Studieforbundet Solidaritet vil tildeles tilskuddsmidler over Kulturdepartementets budsjett.

I høringsforslaget ble det presisert at alle de godkjente studieforbundene skulle opprettholde sin godkjenning under den reviderte voksenopplæringsloven. Videre ble det lagt til grunn at en todeling av ordningen ikke skal medføre behov for at det enkelte studieforbund skal deles opp. En senere endring hvor medlemsorganisasjoner i et studieforbund selv søker overføring til annet studieforbund er ikke noe staten regulerer.

#### 11.2.1.3 Høringsuttalelsene

Det er 26 høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget til deling av tilskuddsordningen mellom Kulturdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Et stort flertall av disse er positive til en deling, eller har ingen kommentarer til en deling. Tolv av 14 studieforbund støtter forslaget til deling, Det er kun to som har uttalt seg negativt til en deling, dette var *Studieforbundet Solidaritet* og *Senterpartiets Studieforbund*. I tillegg mente *Studieforbundet natur og miljø* at studieforbundene bør kunne få tilskudd fra begge departementene. Enkelte av høringsinstansene mener det bør være en overgangsordning for studieforbundene i forbindelse med delingen.

Flere av medlemsorganisasjonene til de ulike studieforbundene har uttalt at de støtter studieforbundets uttalelse til de enkelte forslagene. *Frilynt Norge, Norges Ungdomslag og Norges Kulturvernforbund* har vist til uttalelsen til *Studieforbundet kultur og tradisjon* og støtter denne. *De Unges*

*Orkesterforbund (UNOF), Norsk sangerforum og Norges Korforbund* viser til høringsinnspill fra *Musikkens Studieforbund* og støtter deres uttalelse. *Acem Studieorganisasjon* viser til høringsinnspillet fra *Studieforbundet Folkeuniversitetet* og støtter deres uttalelse. *Norsk Kennel Klub* støtter og viser til høringsinnspillet fra *Studieforbundet natur og miljø*. *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon* viser til høringsinnspillet fra *Studieforbundet Funkis* og støtter denne. *Studieforbundet Solidaritet* viser til høringsinnspillet fra *Voksenopplæringsforbundet (Vofo)* i de tilfeller studieforbundet ikke har uttalt seg selv om forslaget. *Norske Samers Riksforbund* støtter uttalelsen fra *Samisk studieforbund*.

*Kompetanse Norge* mener at delingen vil bidra til at ordningen styrkes, fordi det vil bidra til en rendyrking og tydeliggjøring av det enkelte studieforbunds rolle. Videre at delingen vil bidra til å synliggjøre studieforbundene som viktige aktører i kompetansepolitikken, spesielt de fire som blir liggende under Kunnskapsdepartementet.

*Norges Musikkorps Forbund* er positive til deling, men bekymret over forutsetningen som legges for de enkelte organisasjonene ikke minst i forbindelse med selve endringsprosessen. De uttaler at det kan oppstå konsekvenser som ikke har vært enkle å se.

*Idrettens Studieforbund* mener at en forutsetning for delingen er at tilskuddet ikke blir redusert eller samordnet som følge av at Norges idrettsforbund mottar midler fra Kulturdepartementet gjennom andre ordninger.

*LO* støtter delingen under forutsetning av at Kunnskapsdepartementet skal ha forvaltningsansvaret for studieforbund som tilbyr opplæring rettet mot mer kompetansegivende mål i og for arbeidslivet.

*Voksenopplæringsforbundet (VOFO)* forholder seg til at regjeringen har vedtatt å dele ordningen mellom Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet, og er opptatt av at studieforbundene skal få rimelige rammebetingelser.

*Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)* uttaler at når ordningen først skal deles, så er det en fornuftig fordeling. FFO er opptatt av hvordan de økonomiske rammene fordeles etter en deling og at delingen ikke må svekke opplæringsvirksomheten i regi av organisasjoner som har frivillighet som sin base. De viser til at basert på 2019-bevilgningen, viser at 65 prosent av samlet tilskudd skal fordeles til Kulturdepartementet og at dette må opprettholdes.

*Senterpartiets Studieforbund* er prinsipielt skeptisk til deling og mener at forslaget mangler

en konsekvensanalyse, samtidig uttaler de at de vil forholde seg konstruktive til en vedtatt deling, gjennom å være en positiv bidragsyter til videreutvikling av ordningen. Videre at det er viktig å holde fokuset på læring og mangfold i et voksenpedagogisk perspektiv, på en slik måte at ordningen ikke svekkes over tid selv om denne deles på to departementer.

*Studieforbundet natur og miljø* uttaler på sin side at de er positive til å dele tilskuddsordningen, men at det er et feiltrinn å samtidig fordele studieforbundene mellom departementene. De mener at det ikke er spesielt komplisert eller øker risikoen for en dobbeltrapportering å ha en ordning hvor studieforbundene selv kan betjene kursvirksomhet under begge departementene. *Norsk Kennel Klub* som er medlem i studieforbundet gir i sin høringsuttalelse støtte til uttalelsen fra *Studieforbundet natur og miljø*.

*Studieforbundet Solidaritet* uttaler at de ikke kan se at delingen har noen viktige, positive effekter for studieforbundene eller medlemsorganisasjonene. Videre at forslaget ikke har noen sterke faglige begrunnelser, verken pedagogiske, demokratiske eller organisasjonstekniske (-teoretiske). De anbefaler at delingen blir grundig evaluert etter en tid.

#### 11.2.1.4 Departementets vurdering

Det er en bred støtte blant de som uttalte seg om forslaget til deling av tilskuddsordningen til studieforbund mellom Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet.

Enkelte av høringsinstansene mener det bør være en overgangsordning for studieforbundene i forbindelse med delingen mellom Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet. Departementet mener det ikke er behov for en overgangsordning, fordi det kun er en flytting av deler av tilskuddsmidlene og utbetalingen fra ett departement til et annet og fordi det gjøres få realitetsendringer i regelverket. Det antas videre at endringene ikke vil få store konsekvenser for fordelingen av tilskuddsmidler for det enkelte studieforbund og dets medlemsorganisasjoner.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at tilskuddsordningen deles mellom Kulturdepartementet og Kunnskapsdepartementet i tråd med forslaget som har vært på høring. Kunnskapsdepartementet vil i statsbudsjettet for 2021 foreslå en overføring av midler til Kulturdepartementets budsjettkapitler. Delingen av tilskuddsordningen forutsetter at det gjøres nødvendige tilpasninger i

voksenopplæringsloven. Vi viser til forslag til endringer nedenfor.

## 11.2.2 Lovens formål

### 11.2.2.1 Gjeldende rett

Voksenopplæringsloven § 1 synliggjør formålet med loven, og hvilke verdier loven vil fremme. Etter denne bestemmelsen skal loven fremme livslang læring. I begrepet livslang læring ligger et «fra vugge til grav»-perspektiv som erkjenner at læring skjer på alle stadier av livet, i ulike former og på ulike arenaer. Når loven bruker begrepet *opplæring* forstås organiserte kursaktiviteter

### 11.2.2.2 Høringsforslaget

I høringsforslaget ble det foreslått en språklig justering i § 1 første ledd ved at ordet *læringsaktivitet* var foreslått erstattet med ordet *kursaktivitet*.

Videre ble det foreslått å tydeliggjøre målsettingene som er rettet mot kultur- og frivillighetspolitikken gjennom et nytt andre ledd i § 1. Forslaget var forankret i frivillighetspolitikken og kulturpolitikken. I høringsnotatet ble det vist til at i Frivillighetsmeldingen og Kulturmeldingen var det definerte mål som korresponderer med studieforbundenes oppdrag og virke. Dette er mål om bred deltakelse og en sterk og uavhengig frivillig sektor samt mål om å fremme dannelse og kritisk refleksjon, og mål om å ta vare på og formidle kulturarv.

### 11.2.2.3 Høringsuttalelsene

Det er elleve høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget og alle støtter forslaget til utvidelsen av formålsparagrafen og ordlyden i det foreslåtte andre ledd. Dette er *Vofo, Studieforbundet Funkis, Kristelig studieforbund, Studieforbundet natur og miljø, Musikkens studieforbund, Studieforbundet kultur og tradisjon, Venstres Studieforbund, Norges Korforbund, Frivillighet Norge, Norges Revmatikerforbund og Kulturalliansen*.

### 11.2.2.4 Departementets vurdering

Alle høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget støtter dette. Departementet foreslår at formålsbestemmelsen endres ved at læringsaktivitet endres til kursaktivitet og nytt andre ledd som følge av delingen av ordningen mellom Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet legges til, se lovforslaget § 1.

## 11.2.3 Virkeområdet og definisjoner

### 11.2.3.1 Gjeldende rett

Voksenopplæringsloven § 2 angir virkeområdet for loven. Dette er en videreføring av virkeområdet til voksenopplæringsloven fra 1976 når det gjelder studieforbund og frittstående skoler. Bestemmelsen fastsetter at loven gjelder godkjenning for statstilskudd for godkjente studieforbund og godkjente nettskoler, og vilkår for slikt tilskudd. I tillegg viser bestemmelsen til at loven gjelder vilkår for statstilskudd for skoler som 30. juni 2010 er godkjent og i drift etter friskolelova kapittel 6A, eller for skoler som blir godkjent etter loven kapittel 4 (diverse skoler).

I voksenopplæringsloven § 3 er bl.a. nettskole og fjernundervisning definert. I forskrift om studieforbund og nettskoler § 2 bokstav d) er politiske partiers studieforbund definert.

### 11.2.3.2 Høringsforslaget

I høringsforslaget ble det ikke foreslått noen endringer i virkeområdebestemmelsen som en følge av delingen mellom Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet. Som følge av at det i høringsnotatet ble foreslått å oppheve kapittel 3 om nettskoler og flytte bestemmelsene om diverse skoler i kapittel 4 til friskoleloven, foreslo departementet en justering av bestemmelsen om virkeområde.

Videre foreslo departementet å endre definisjonene i § 3 ved å ta ut definisjonen av nettskole og fjernundervisning. I tillegg ble det foreslått å ta inn i loven den definisjonen av politiske partiers studieforbund som i dag fremgår av forskrift. Dette er kun en teknisk endring.

### 11.2.3.3 Høringsuttalelsene

Ingen av høringsinstansene uttalte seg direkte om forslaget om endringer i virkeområdebestemmelsen. Det er flere som er negative til å oppheve kapittel 3 om nettskoler og flytte bestemmelsene om diverse skoler i kapittel 4 til friskoleloven, se omtale nedenfor.

### 11.2.3.4 Departementets vurdering

Endringene i § 2 er avhengig av at endringene i kapittel 3 og 4 gjennomføres. Det samme gjelder forslaget om å fjerne definisjonen av nettskole og fjernundervisning. Definisjonen av politiske partiers studieforbund bør uansett flyttes fra forskrift



om studieforbund og nettskoler, og til voksenopplæringsloven.

Departementet foreslår at henvisningen til godkjente nettskoler og til kapittel 2 og 3 i loven oppheves. Videre at andre ledd i bestemmelsen oppheves og dagens tredje ledd blir nytt andre ledd. Se lovforslaget § 2.

I tillegg foreslår departementet at definisjonene av nettskoler og fjernundervisning i § 3 bokstav d) og e) oppheves. Definisjonen av politiske studieforbund blir ny bokstav d). Se lovforslaget § 3.

#### 11.2.4 Overordnede mål for studieforbundenes aktivitet

##### 11.2.4.1 Gjeldende rett

Voksenopplæringsloven § 4 fastsetter enkelte overordnede mål for studieforbundenes kursaktivitet, som utfyller lovens generelle formålsbestemmelse i § 1. Hensikten med en egen bestemmelse med overordnede mål er å bidra til en tydeliggjøring av studieforbundenes rolle og oppgaver i samfunnet, jf. Ot.prp. nr. 87 (2008–2009) om lov om voksenopplæring.

Studieforbundene er forskjellige og målene er overordnede. Dette innebærer bl.a. at det ikke kreves at hvert studieforbund fullt ut oppfyller samtlige mål, jf. Ot.prp. nr. 87 (2008–2009) punkt. 4.3.1.4.

##### 11.2.4.2 Høringsforslaget

I høringsnotatet ble det foreslått enkelte endringer i bestemmelsen om de overordnede målene for studieforbundenes kursaktivitet. De endringene som ble foreslått, var begrunnet i delingen av tilskuddsordningen mellom Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet.

Departementet foreslo at det klart kommer frem i § 4 at studieforbundene skal drive sin kursaktivitet på grunnlag av ett eller flere av de overordnede målene. Departementet understrekte at dette ikke var en endring i rettstilstanden kun en endring for å lette forståelsen av bestemmelsen.

I høringsnotatet mente departementet at målformuleringen i dagens bokstav b) *om å gjøre det mulig for mennesker å påvirke egen livssituasjon* er dekket av formålet i lovens § 1. Departementet foreslo å erstatte dagens bokstav b) med målformuleringen *«å senke terskelen for læring og deltakelse i frivillige organisasjoner»*. Begrunnelsen for den nye målformuleringen var at studieforbundene støtter opp under frivillige organisasjoner

som en kilde til fellesskap, demokratiutøvelse og kompetanse. Videre ble det lagt vekt på at det er et mål at denne kilden skal være tilgjengelig for alle, uansett alder, kjønn, etnisitet, funksjonsnivå eller interessefelt. Gjennom tilrettelegging for ulike/sårbare grupper og et variert kurstilbud, bidrar studieforbundene til å skape bred deltakelse i frivillige organisasjoner.

Videre foreslo departementet å endre bokstav c) fra dagens formulering *«å bekjempe utstøting og bidra til inkludering»* til: *«å bekjempe utenforskap og bidra til inkludering»*. Dette er i tråd med begrepsbruk i Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse — Samordnet innsats for voksnes læring*, og i tråd med moderne begrepsbruk.

Som en følge av delingen mellom Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet foreslo departementet å legge til og bevare *kulturarven gjennom læring* i bokstav e).

##### 11.2.4.3 Høringsuttalelsene

Det er 13 høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget om endringer i § 4 og overordnede mål for studieforbundenes kursaktivitet. Dette er *Vofø, Musikkens studieforbund, Studieforbundet kultur og tradisjon, Senterpartiets studieforbund, Studieforbundet natur og miljø, Kristelig studieforbund, Norges Revmatikerforbund, Kulturalliansen, Norges Korforbund, Studieforbundet Solidaritet, Venstres studieforbund, Studieforbundet Funkis og LO*.

De to nye foreslåtte målene har støtte fra elleve av høringsinstansene. Men de støtter ikke å fjerne dagens bokstav b), og noen argumenterer med at dersom man fjerner bokstav b) fordi dette målet er dekket av det overordnede målet i formålsparagrafen § 1, så burde man også fjerne gjeldende bokstav d) fordi dette også kan sies å være dekket. De fleste høringsinstansene som har uttalt seg mot forslaget, mener at det er en vesentlig forskjell mellom lovens formål og mål for studieforbundenes kursvirksomhet. Andre mener at dagens bokstav b) ivaretar viktige aspekter ved studieforbundenes kursvirksomhet. *Kulturalliansen* og *Kristelig studieforbund* tar til orde for at bokstav e) burde utvides til: *å styrke kulturelt mangfold og bevare kulturarven gjennom læring, og øke deltagelsen i kulturlivet*, altså både gammel og ny formulering. Dette er begrunnet med at økt deltakelse i kulturlivet er et viktig mål i kulturpolitikken. Noen av studieforbundene støtter utvidelsen av de overordnede målene fordi det vil bidra til å synliggjøre og styrke studieforbundenes rolle og kursvirksomhet i frivillighetspolitikken og kulturpolitikken. Dette kan igjen bidra til å under-

bygge, styrke og utfylle begrepet livslang læring i et større og mer helhetlig samfunnsmessig perspektiv

*LO foreslår å endre bokstav c) til å bidra til inkludering.* De begrunner dette med at dette er begrepsbruken i Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse – samordnet innsats for voksnes læring.*

#### 11.2.4.4 Departementets vurdering

Departementet har tidligere fått kritikk av Riksrevisjonen for at det er vanskelig både å måle og rapportere godt på de overordnede målene som er satt i § 4. Departementet foreslår at det presiseres at studieforbundene skal drive sin kursaktivitet på grunnlag av *minst ett* av målene. Videre er ordet opplæringsaktivitet endret til kursaktivitet. Dette er ingen endring av rettstilstanden. Departementet mener at dagens bokstav b) er særdeles vanskelig å måle måloppnåelse på. Departementet mener også at hensynene som ligger til grunn for dette målet kan sies å være dekket av forslagene til ny bokstav b) og ny bokstav c) til sammen.

Departementet mener det er viktig at bokstav c) både inneholder «*bekjempe utenforskap og bidra til inkludering*».

Når det gjelder forslaget til ny målformulering i bokstav e) er dette ment å knytte kultur og læring sammen. Ved å legge til «*deltakelse i kulturlivet*» som er foreslått av et par høringsinstanser, vil dette målet etter departementets vurdering bli mer krevende å måle. Hovedmålet med tilskuddsordningen til studieforbund er opplæring og det er derfor viktig å knytte dette direkte til kultur og betydningen av opplæring innenfor kultur. Dette er også studieforbundene opptatt av. Deltakelse er en positiv bieffekt av ordningen som vi mener blir ivaretatt gjennom den nye bokstav b).

Departementet foreslår noen endringer i første ledd, videre å erstatte dagens bokstav b) med en ny bestemmelse og endre dagens bokstav c) og e). Se lovforslaget § 4.

### 11.2.5 Godkjenning av studieforbund

#### 11.2.5.1 Gjeldende rett

Voksenopplæringslovens § 5 oppstiller vilkår for godkjenning av studieforbund. Bestemmelsen gir ikke studieforbund som oppfyller vilkårene, rett til tilskudd, men angir de vilkår som må være oppfylt for at godkjenning for tilskudd skal kunne gis. For at godkjenning til studieforbund skal gis må vilkårene i § 5 andre ledd bokstavene a) til f) være opp-

fylt. Ved vurderingen av om godkjenning skal gis vil departementet også legge vekt på om det er rom for det i budsjettet. Det er Stortinget som gjennom behandlingen av de årlige statsbudsjettene treffer beslutningen om det skal gis tilskudd og størrelsen på tilskuddsposten.

I § 5 tredje ledd gis det hjemmel for departementet til å fastsette egne regler i forskrift for samiske og politiske studieforbund.

#### 11.2.5.2 Høringsforslaget

I høringsnotatet ble det ikke foreslått noen endringer i § 5. Delingen av tilskuddsordningen for studieforbund mellom Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet skulle ikke innebære noen endringer i kriteriene for å bli godkjent som studieforbund. Uavhengig av om det søkes godkjenning under Kunnskapsdepartementet eller Kulturdepartementet er det de samme kriteriene for godkjenning av studieforbundet som skal gjelde. Delingen innebærer imidlertid den praktiske endring at et studieforbund enten kan søke om godkjenning under Kunnskapsdepartementet eller Kulturdepartementet, avhengig av studieforbundets overordnede formål. Ved eventuell søknad om godkjenning av et nytt studieforbund vil departementene blant annet legge vekt på om det er rom for godkjenning av et nytt studieforbund i statsbudsjettet.

#### 11.2.5.3 Høringsuttalelsene

Selv om det ikke var foreslått noen endring i § 5 har elleve høringsinstanser foreslått en endring i bokstav d) som i dag stiller krav om at studieforbundene må ha virksomhet over hele landet, herunder en regional organisasjonsmessig forankring. *Kompetanse Norge, Vofo, Akademisk Studieforbund, Studieforbundet AOF, Folkeuniversitetet og Studieforbundet næring og samfunn, Studieforbundet natur og miljø, Studieforbundet Solidaritet, Venstres studieforbund, Studieforbundet Funkis og Soroptimist International Norgesunionen, kommenterte forslaget.*

*Kompetanse Norge* skriver at selv om det ikke er foreslått endring i bestemmelsen foreslår de at kravet i bokstav d) endres. De er enige i at studieforbundene må ha virksomhet over hele landet, men er ikke enig at det skal være et krav om regional organisasjonsmessig forankring. De viser til at det ikke fremgår av lov eller forskrift hvilke oppgaver som ligger til det regionale leddet. Videre at en slik detaljregulering ikke er i tråd med utviklingen i samfunnet ellers. De mener at

kravet om regional organisering kan påføre studieforbundene unødvendig administrasjon og kostnader, og at dette ikke vil være i tråd med de signalene som for øvrig ligger i budsjettokumenter og utkast til nytt regelverk, om å benytte mest mulig av tilskuddet til kursvirksomhet i medlemsorganisasjonene. For å bidra til mer fleksibilitet, mener de at vurderingen om eventuelt å etablere regionale ledd skal ligge hos studieforbundene selv. Samtidig kan det godt være et krav om at studieforbundet kan dokumentere hvordan de mener at organiseringen sikrer at det er virksomhet i hele landet, og at dette er noe Kompetanse Norge kan følge opp i de regelmessige tilsynene de gjennomfører. Kompetanse Norge foreslår ny tekst i bestemmelsen:

«d) Det må ha virksomhet over hele landet og kunne dokumentere hvordan dette er organisert.»

*Akademisk Studieforbund, Studieforbundet AOF, Folkeuniversitetet og Studieforbundet næring og samfunn* uttaler at en regional forankring vil være viktig i tiden som kommer, særlig med tanke på at fylkeskommunene får et økt ansvar for kompetansepolitikken, at studieforbundene skal være viktige bidragsyttere og at det vil bli ulike arenaer for samhandling. Disse studieforbundene foreslår at formuleringen «organisatorisk» fjernes for å synliggjøre at regional forankring kan ivaretas uten en egen regional studieforbundsadministrasjon med ansatte, styrer, eget organisasjonsnummer, årsmøter etc. *Vofo* har den samme argumentasjonen og skriver i tillegg at Studieforbundene selv gjennom demokratiske prosesser bør få organisere sin regionale forankring slik de mener er mest hensiktsmessig og at kravet til organisatorisk forankring fører til ekstra administrative kostnader for studieforbundene. De skriver videre at dette vil bidra til større fleksibilitet og mulighet til å tilpasse det regionale arbeidet til organisasjonsmessige og lokale forhold. *Vofo* skriver også i sin uttalelse at studieforbundene ønsker å ha en regional forankring særlig med tanke på at fylkeskommunen får et økt ansvar for kompetanse, frivillighets- og kulturpolitikken. Disse foreslår følgende tekst:

«d) Det må ha virksomhet over hele landet, herunder en regional forankring.»

#### 11.2.5.4 Departementets vurdering

Departementet foreslo ingen endringer i voksenopplæringsloven § 5. Samtidig ser vi at høringsinstansene har gode argumenter for å endre kravet til organisasjonsmessig regional forankring. De studieforbundene som uttaler seg om forslaget fra *Vofo* støtter dette, og det er flertallet av studieforbundene. Departementet ser det som lite kontroversielt å ta bort kravet til regional organisasjonsmessig forankring, så lenge det er et krav om at de fortsatt skal ha virksomhet over hele landet og at de skal kunne dokumentere hvordan dette er organisert.

Departementet understreker at studieforbund som er godkjent etter voksenopplæringsloven av 2009, ikke skal søke om ny godkjenning som følge av at ordningen deles mellom Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet. De studieforbundene som overføres til ordningen som skal forvaltes av Kulturdepartementet får videreført sin nåværende godkjenning.

Departementet foreslår å endre kravet til regional forankring slik det er foreslått fra studieforbundene og *Vofo*, med en liten språklig endring, se lovforslaget § 5 bokstav d).

### 11.2.6 Modell for statstilskudd til studieforbund

#### 11.2.6.1 Gjeldende rett

Tilskuddsordningen til studieforbundene skal medvirke til at studieforbundene og deres medlemsorganisasjoner kan tilby fleksibel og brukertilpasset opplæring for voksne. Tilskuddet skal bidra til å redusere opplæringskostnadene for deltakerne.

I voksenopplæringsloven ble det i 2009 innført en ny tilskuddsmodell for studieforbundene. Tilskuddsmodellen tok hensyn til at studieforbundene også har inntekter fra andre kilder, som deltakeravgift, kontingenter, støtte fra øvrige departementer og direktorater midler fra kommuner, fylkeskommuner, sponsormidler, betaling for oppdragsvirksomhet mv.

Tilskuddet består av grunntilskudd, opplæringstilskudd og tilretteleggingstilskudd.

- *Grunntilskuddet* skal dekke utgifter til pedagogisk utviklingsarbeid, universell tilrettelegging, medarbeiderutvikling mv.
- *Opplæringstilskuddet* utgjør hoveddelen av det totale tilskuddet, og fastsettes på grunnlag av studieforbundets opplæringsaktivitet to år tilbake i tid.

- *Tilretteleggingstilskuddet* er et tillegg til opplæringstilskuddet, og skal sette studieforbundene i stand til å motvirke hindringer for deltakelse i opplæringen. Tilretteleggingstilskuddet fastsettes på grunnlag av innrapportert opplæringsaktivitet med særskilt tilrettelegging i tidligere år.

Utfyllende bestemmelser om kriterier for tilskudd, beregningsregler, rapportering og kontroll er gitt i forskrift om studieforbund og nettskoler. I tillegg er det utarbeidet to rundskriv som omtaler hva departementet legger til grunn for hva tilskuddet kan benyttes til.

I § 6 fjerde ledd er det en hjemmel for departementet til å fastsette egne bestemmelser om tilskudd for samiske studieforbund. Dette er gjort i forskrift om studieforbund og nettskoler.

#### 11.2.6.2 Høringsforslaget

Ved en deling av tilskuddsordningen, forutsatte departementet at en medlemsorganisasjon ikke kunne være medlem av, eller motta tilskudd fra, flere studieforbund, og at et studieforbund og dets medlemsorganisasjoner kun kunne motta tilskudd fra enten Kunnskapsdepartementet eller Kulturdepartementet. Departementet foreslo i høringsnotatet derfor en presisering av dette i loven § 6 første ledd.

I høringsforslaget ble det vist til at dagens § 6 inneholder relativt detaljerte regler om innholdet i tilskuddet og disse med fordel kunne tas ut av loven og reguleres i forskrift om studieforbund. For å gjøre loven mer overordnet, mindre detaljregulert og mer moderne, foreslo departementet å ta ut bestemmelsen om tilskuddskomponentene i loven § 6 andre ledd og i stedet gi departementet en hjemmel til å fastsette en forskrift om tilskudd, rapportering og kontroll.

I tredje ledd er det bestemmelser om overgangsordning som gjaldt da voksenopplæringsloven ble endret i 2009. Denne bestemmelsen er ikke lenger aktuell og departementet foreslo å oppheve denne overgangsordningen.

Det ble ikke foreslått andre endringer i § 6.

#### 11.2.6.3 Høringsuttalelsene

Det er 18 høringsinstanser som har gitt innspill til endringene i § 6. Av disse er det 16 som ikke støtter forslaget til at tilskuddskomponentene skal tas ut av loven og reguleres i forskrift. Flere av høringsinstansene gjentar argumentasjonen fra Vofo.

*Akademisk Studieforbund, Studieforbundet AOF, Studieforbundet Folkeuniversitetet, Studieforbundet næring og samfunn* foreslår at beskrivelsen av komponentene beholdes i loven. De viser til at en lovmessig forankring er den mest hensiktsmessige måten å skape langsiktige, sikre rammer for organiseringen av ordningen. Videre at det også er mer robust når det kommer til utvikling av regelverkforståelse, og rammene for praksis. *Studieforbundet kultur og tradisjon* viser til at det gir en større trygghet og forutsigbarhet å ha dette i lov. *Senterpartiets Studieforbund* viser også til at mottakerne utgjør en stor målgruppe, noe som taler for at regelverket og rammevilkårene bør forankres i Stortinget. *Vofo* på sin side mener at det må reguleres i lov og at en regulering i forskrift vil bidra til uforutsigbare rammevilkår. Videre at loven har et svært allment formål og tilskuddsmodellen bør forankres i lov. *Studieforbundet natur og miljø* mener at komponentene fortsatt må reguleres i lov og at de tekniske detaljene kan være i forskrift. *Musikkens studieforbund* sier på samme måte som Vofo at regulering av tilskuddet i forskrift vil bidra til uforutsigbare rammevilkår. Videre at målgruppen for tilskuddet er stor og består av flere tusen lokale lag og foreninger, og målgruppens størrelse taler for at lovverket og rammevilkårene bør forankres i Stortinget. *Studieforbundet Solidaritet* skriver at de ikke støtter departementets forslag om at retten til statstilskudd skal fjernes fra loven og fastsettes i forskrift. De uttaler videre at det er å uthule loven og gjør studieforbundenes virksomhet enda mer sårbar og uforutsigbar enn hva tilfellet er i dag. *Venstres Studieforbund* og *Studieforbundet Funkis* har de samme argumentene som Vofo, og støtter ikke forslaget. I tillegg er det enkelte medlemsorganisasjoner som har uttalt seg om at de ikke støtter forslaget.

*Norske Samers Riksforbund* og *Samisk studieforbund* har ikke uttalt seg om tilskuddskomponentene, men påpeker at § 6 må formuleres slik at samiske studieforbund sikres et økonomisk fundament for drift som samsvarer med formålet i unntaksreglene i loven.

#### 11.2.6.4 Departementets vurdering

Departementet vil understreke at tilskuddsordningen til studieforbund ikke er en rettighetsbasert tilskuddsordning som gir automatisk rett til tilskudd dersom man er godkjent som studieforbund. Loven fastsetter at godkjente studieforbund kan motta tilskudd. Det er Stortinget som i behandlingen av statsbudsjettet, bestemmer om

det skal gis tilskudd og størrelsen på tilskuddet til studieforbundene.

Departementet ser at forslaget til endringer i § 6 første ledd kunne vært klarere, og kan leses som at det ikke foreslås noen regler om at studieforbund kan motta statstilskudd. Departementet hadde ingen intensjon om å endre dagens regel om at godkjente studieforbund kan motta tilskudd. Formålet med det foreslåtte tillegget i departementets høringsforslag var å presisere at ingen studieforbund kan motta tilskudd både fra Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet etter lovens bestemmelser. Departementet foreslår på bakgrunn av innspillene i høringsrunden at dagens første ledd første setning beholdes slik at det fortsatt fremgår at studieforbund som er godkjent etter § 5 i loven kan få statstilskudd. Departementet foreslår at det i § 6 første ledd legges til en andre setning om at studieforbundene kun kan motta støtte etter loven fra det departement studieforbundet er godkjent av. For studieforbundene som i sin tid ble godkjent av Kunnskapsdepartementet og hvor forvaltningen av tilskudd nå blir flyttet til Kulturdepartementet, legges det til grunn at «*departementet*» skal være Kulturdepartementet. Se forslag til lovbestemmelse § 6 første ledd.

Når det gjelder forslaget om endring av andre ledd, er departementet av den oppfatning at det er uhensiktsmessig å ha detaljerte regler om de ulike delene i tilskuddet i loven, noe også erfaring har vist. Videre at krav til minste aktivitetsnivå, kriterier og beregning av tilskuddet er regulert i forskriften. Departementet mener derfor at det er naturlig og brukervennlig at de tekniske bestemmelsene om tilskudd bør fremgå samlet i forskriften.

Departementet mener videre at studieforbundene har tilstrekkelig forutsigbarhet når innretningen på tilskuddet og de ulike delene er hjemlet i forskrift. Departementet vil understreke at en eventuell endring i forskrift også krever offentlig høring og det vil være en åpen prosess forut for eventuelle endringer. I tillegg vil de årlige tilskuddene til studieforbundene behandles av Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet. Etter departementets oppfatning er det et behov for å justere lovteksten ut fra generelle lovtekniske hensyn om å ikke ha mer detaljert lov enn nødvendig. Departementet foreslår derfor å gi en forskriftshjemmel til å gi regler om tilskudd, rapportering og kontroll av tilskudd, se lovforslaget § 6 andre ledd, med hensikt om å regulere dette i forskrift.

## 11.2.7 Tilsyn

### 11.2.7.1 Gjeldende rett

Etter voksenopplæringsloven § 11 skal departementet føre tilsyn og kontroll med studieforbundene, og i den sammenheng skal departementet ha tilgang til relevant dokumentasjon. Departementets tilsynsmyndighet er delegert til Kompetanse Norge, og er knyttet til forvaltningen av statstilskuddet. Dette innebærer at tilsynet er en kontroll av om forutsetningene for statstilskuddet er oppfylt. Forutsetningene for statstilskuddet følger blant annet av lov, forskrift og de forutsetninger og krav som er lagt til grunn av Stortinget i forbindelse med behandlingen av de årlige statsbudsjettene. Det kan også stilles krav i tilskuddsbrevet til det enkelte studieforbund.

### 11.2.7.2 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringsnotatet noen språklige justeringer av teksten i § 11 første ledd. Videre foreslo departementet å lovfeste at departementet har rett på dokumentasjon uten hinder av lovbestemt eller avtalt taushetsplikt. Hensikten med en slik presisering i loven var å sikre at tilsynsmyndigheten skal ha mulighet til å gjennomføre tilsyn på en tilfredsstillende måte ved å få tilgang til all relevant dokumentasjon. I tillegg foreslo departementet en forskriftshjemmel om å fastsette forskrift med nærmere bestemmelser om tilsyn og kontroll.

Videre foreslo departementet i nytt andre ledd at ved avvikling av et studieforbund, kan departementet kreve tilbakeført gjenstående midler som skriver seg fra statstilskuddet. I tillegg foreslo departementet en hjemmel til å gi forskrift med nærmere bestemmelser om avvikling av studieforbund. Grunnen til dette var at departementet ønsket å sikre forutsigbarhet ved å regulere avvikling av studieforbund. Prosedyrer ved avvikling av studieforbund har utformet seg gjennom praksis, og departementets forlag er i utgangspunktet en kodifisering av gjeldende forvaltningspraksis.

### 11.2.7.3 Høringsuttalelsene

Det er ni høringsinstanser som har gitt innspill til forslaget. Syv av disse, *Vofu*, *Musikkens studieforbund*, *Senterpartiets Studieforbund*, *Norsk Revmatikerforbund*, *Studieforbundet Solidaritet*, *Venstres Studieforbund* og *Studieforbundet Funkis*, ber departementet om å utrede eller innhente uttalelse fra Datatilsynet om hvorvidt lovforslaget ivaretar hensynet til personvern tilstrekkelig. De

viser bl.a. til at de forvalter personsensitive opplysninger, videre at det er mange mennesker i landet som deltar på kurs i regi av studieforbund og medlemsorganisasjoner og som av viktige grunner ønsker en viss anonymisering, bl.a. redsel for eget liv. *Vofø* skriver bl.a. at de legger til grunn at tilsynshjemmelen ikke strekker seg lenger enn den til enhver tid gjeldende rett tilsier. De ber også om at departementet innhenter uttalelse fra Datatilsynet.

*Frivillighet Norge* understreker at lovforslaget må ivareta hensynet til personvern og at det må unngås at studieforbund og lokale kursarrangører risikerer å komme i en situasjon der de har behandlet personinformasjon uten at det var tilstrekkelig lovhjemmel for dette.

*Studieforbundet natur og miljø* og enkelte av deres medlemsorganisasjoner, støtter de foreslåtte tillegg og presiseringer vedrørende departementets innsyn ved tilsyn, samt rett til å kreve tilbakeført statstilskudd ved avvikling av studieforbund. *Vofø* støtter også reglene om tilbakeføring ettersom dette regulerer gjeldende rett.

#### 11.2.7.4 Departementets vurdering

Flere høringsinstanser ber departementet om å utrede eller innhente uttalelse fra Datatilsynet om lovforslaget ivaretar hensynet til personvern tilstrekkelig.

Det er studieforbundene som søker om tilskudd etter loven. De skal fordele tilskuddsmidlene til organisasjonsledd og medlemsorganisasjoner som arrangerer kurs, jf. forskrift om studieforbund og nettskoler § 7 siste ledd. Voksenopplæringsloven § 11 pålegger departementet å føre tilsyn og kontroll med midlene, og skal ha tilgang til nødvendig dokumentasjon. Etter dagens forskrift om studieforbund og nettskoler § 9 første ledd er det studieforbundene som har ansvar for å rapportere inn korrekt antall kurstimer. Innrapporterte studietiltak skal dokumenteres med fremmøtelister som viser møtedatoer og deltagerens navn, fødselsår og bostedsadresse. Disse reglene vil bli videreført i de nye forskriftene.

Det samme gjelder for tilretteleggingstilskudd, det er studieforbundet som søker om tilretteleggingstilskudd og skal fordele disse. Slike tilskudd skal brukes til å fjerne hindringer for deltakelse i opplæring, jf. dagens forskrift § 7 fjerde ledd, f. eks, ved å kompensere de ekstra utgiftene studieforbundene har knyttet til tilrettelegging av opplæringen for deltakere som har behov for dette. Studieforbundet skal dokumentere ekstra behov for særskilt tilrettelegging, og at det medfø-

rer ekstra kostnader. Dokumentasjonen kan gis samlet for hvert kurs, og det kreves ikke spesifisering av behov på individnivå. Dokumentasjonen skal være tilgjengelig hos studieforbundet.

Etter personvernforordningen vil studieforbundet være behandlingsansvarlig for all dokumentasjon av kurs, herunder deltakerlister, og de må sørge for at kravene etter personopplysningsloven og personvernforordningen er oppfylt. Enhver behandling av personopplysninger må ha et behandlingsgrunnlag. I disse sakene er grunnlaget å finne i personvernforordningen artikkel 6 bokstav c). Behandlingen vil være lovlig dersom den er nødvendig for å oppfylle de rettslige forpliktelser som påhviler den behandlingsansvarlige. Supplerende behandlingsgrunnlag er fastsatt i nasjonal rett, gjennom voksenopplæringsloven og forskrift til denne. For den enkelte kursarrangør (medlemsorganisasjon) vil samtykke være behandlingsgrunnlag, og det vil være nødvendig å be deltakerne om samtykke til å dele personopplysningene med studieforbundet. Slikt samtykke vil være et vilkår for å være tilskuddsberettiget kurs.

Departementet legger videre til grunn at voksenopplæringsloven § 11 gir hjemmel for at tilsynsmyndigheten kan behandle personopplysninger til bruk for tilsyn og kontroll. Tilsynsmyndigheten vil ha taushetsplikt etter forvaltningsloven.

Departementet har kommet til at det ikke er nødvendig å gå videre med forslaget om at departementet kan innhente opplysninger uten hinder av taushetsplikt. Dette fordi studieforbund ikke har lovpålagt taushetsplikt. Avtalt taushetsplikt vil uansett ikke kunne begrense departementets plikt til å innhente dokumentasjon etter voksenopplæringsloven.

Departementet foreslår at departementets rett til å kreve tilbakeført gjenstående midler som kommer fra statstilskuddet dersom studieforbundet avviker virksomheten presiseres i loven. Videre foreslås det en hjemmel for departementet til å fastsette forskrift som tilsyn og regler om avvikling av studieforbund, se lovforslaget § 11.

#### 11.2.8 Andre forslag i høringsrunden

*Norges Korforbund, Kristelig studieforbund, Studieforbundet natur og miljø* og *Musikkens studieforbund* foreslo endringer i § 10 om dokumentasjon på gjennomført opplæring. I bestemmelsen er det et krav om at deltakere på kurs skal ha dokumentasjon på gjennomført opplæring. Disse fire høringsinstansene foreslår å endre kravet fra *skal* til *har rett til*. De begrunner dette med at i opplæ-

ringen i frivilligheten er det mange som deltar på kurs hvert semester og som ikke ønsker å motta kursbevis hvert semester. Videre at det også er andre som ikke har behov for kursbevis i alle typer kurs. *Studieforbundet natur og miljø* mener at kursbevis er viktig men at kursarrangør må slippe å skrive ut kursbevis til deltakere som ikke ønsker dette. *Musikkens studieforbund* mener bl.a. at kravet om kursbevis skaper mye ekstraarbeid for kursarrangørene.

Høringsnotatet omtalte ikke endringer i § 10. Slike endringer utredes og sendes på høring til berørte aktører. Departementet ser derfor ikke grunnlag for gå videre med forslaget i denne omgang.

## 11.3 Nettskoler

### 11.3.1 Gjeldende rett

I voksenopplæringsloven av 2009 ble innretningen til tilskuddet til nettskoler endret fra å være et tilskudd basert på gjennomførte studietimer til å bli et tilskudd knyttet til utvikling av fjernundervisning som læringsarena. Departementet ønsket å bruke tilskuddsordningen til å stimulere til videre utvikling av fjernundervisning som pedagogisk metode. Videre var det vanskelig å finne objektive aktivitetsmål som kunne brukes som grunnlag for å fordele tilskuddet basert på omfanget av kursaktiviteten.

Tilskuddet til nettskoler ble avvirket fra og med 1. januar 2015. Begrunnelsen for dette var at nettstøttet læring bør være en del av utviklingsarbeidet ved alle høyskoler, universitet, fagskoler og andre utdanningsinstitusjoner. Videre at departementet ikke lenger fant det hensiktsmessig å gi særskilt støtte til slikt utviklingsarbeid ved kun utvalgte skoler. Departementet la til grunn at utviklingsarbeidet ville bli finansiert innenfor de ordinære rammene ved alle institusjonene, jf. Prop. 1 S (2014–2015) for Kunnskapsdepartementet for budsjettåret 2015.

Selv om tilskuddet til nettskoler ble avvirket, mottar fortsatt nettskolenes interesseorganisasjon *Fleksibel utdanning Norge (FuN)* tilskudd over Kunnskapsdepartementets budsjett. Etter voksenopplæringsloven § 14 er det fastsatt at fellesorgan til nettskoler kan få tilskudd til drift. FuN er fellesorgan for nettskoler og en medlemsorganisasjon for virksomheter og enkeltpersoner som jobber med digitale og fleksible læringsformer.

### 11.3.2 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringsnotatet å oppheve bestemmelsene om nettskoler i kapittel 3. Begrunnelsen for forslaget var at tilskuddet til nettskoler ble avvirket i 2015 og at det derfor ikke lenger er nødvendig å ha egne bestemmelser om nettskoler i voksenopplæringsloven.

### 11.3.3 Høringsuttalelsene

Det var 21 høringsinstanser som uttalte seg om forslaget om å oppheve kapittel 3. *LO* støtter forslaget. *Kompetanse Norge og SSB* har ingen kommentar til forslaget om flytting, men nevner at en opphevelse av bestemmelsen vil kunne få ulike konsekvenser. Flertallet (14) av høringsinstansene som har uttalt seg om dette, er skeptiske til å fjerne disse bestemmelsene. Dette er *Norsk Nettskole, Studieakademiet, NoTe Norwegian Teaching AS, Cleaning.no, Handelshøyskolen BI, Nasjonalt fagskoleråd, Senterpartiets Studieforbund, Fleksibel utdanning Norge (FuN), Vofo, Nasjonal kompetansetjeneste for aldring og helse, Venstres studieforbund, Studieforbundet Funkis, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon og Norske utdanningsentre*. Særlig gjelder dette godkjenning av nettskoler og hjemmelen for å innhente bidrag til statistikk om nettskoler. Videre er det flere som viser til det gode arbeidet som utføres av nettskolenes fellesorgan, *Fleksibel utdanning Norge (FuN)* og at bestemmelsen om tilskudd til FuN må videreføres. Flere høringsinstanser nevner også at en godkjenningsordning er drivende for kvaliteten og at det er et behov for en godkjenningsordning.

*Norsk Nettskole, Studieakademiet As, NoTe Norwegian Teaching AS, Cleaning.no og Nasjonal kompetansetjeneste for aldring og helse*, har egne kommentarer og viser ellers til FuNs høringsuttalelse

*Akademisk Studieforbund, Studieforbundet AOF, Folkeuniversitetet og Studieforbundet næring og samfunn* har ingen kommentar til selve opphevelsen av bestemmelsen, men nevner at offentlig godkjenning av nettskoler har en egenverdi, uavhengig av eventuelle tilskudd. Basert på erfaringen med *Vofo*, anbefaler de også at FuN fortsatt får en lovmessig forankring.

*Statistisk sentralbyrå* uttaler at dersom kapittel 3 oppheves vil databehandleravtalen mellom SSB og *Kompetanse Norge* vanskelig videreføres og at dette vil føre til en nedleggelse av den offentlige statistikken om nettskoler som SSB utarbeider årlig.

*Fleksibel utdanning Norge (FuN)* anbefaler å opprettholde kapittel 3. De skriver at utvikling av godkjenningsordningen har flere negative konsekvenser. De viser til at det i annet regelverk vises til godkjente nettskoler, for eksempel opplæringsloven § 4A-4, forskrift om tildeling av studiestøtte § 4-1 og forskrift om rett til opplæring i samisk § 2. Videre at begrepet godkjent nettskole eller offentlig godkjent nettskole er en viktig bestanddel hos mange andre deler av forvaltningen og hos innkjøpere av utdanningstjenester. *FuN* skriver at godkjenningsordningen gir utdanningsformen legitimitet og at fagmiljøet bestående av de godkjente nettskolene og FuNs øvrige medlemmer utgjør et godt rammeverk for kvalitetssikring. De viser også til at Markussen-utvalget anbefalte i sin rapport at det etableres en godkjenningsordning for ikke-formell utdanning og at det fortsatt kan være nyttig å ha bestemmelser for eventuell tildeling av midler til nettskoler, spesielt med tanke på utvalgets forslag om en bredere konkurransearena for utviklingsmidler. *FuN* nevner også at det er viktig med en lovhjemmel for statstilskudd til fellesorgan for fleksibel utdanning, jf. voksenopplæringsloven § 14, og at et slikt tilskudd er viktig for FuNs aktiviteter og for muligheten til å oppfylle sitt samfunnsoppdrag.

*Norske utdanningssentre* er en frittstående interesseorganisasjon hvor norske kommuner som er eier, medeier eller samarbeidspart i utdanningssentre, eller andre kompetansemiljøer som driver med kompetansemegling, kan bli medlem. De skriver bl.a. at offentlig godkjenning vil sikre og bidra til at voksne ikke blir ledet inn i «blindgater» av useriøse tilbydere, men opp i en godkjent «utdanningstrapp» med personlig og faglig utvikling til beste for den enkelte og samfunnet som helhet.

*Studieakademiet AS* viser til at dersom kapittel oppheves, vil dette også begrense muligheten for svært mange av våre studenter til å få lån via Lånekassen.

*Kompetanse Norge* tar ikke særskilt stilling til om det skal være et lovkapittel som regulerer nettskoler, men har gitt noen tilbakemeldinger om ordningen. De sier bl.a. at antall skoler som søker om godkjenning er svært lavt, og at de få skolene som har godkjenning ikke på langt nær representerer alle nettskolene. I tillegg er det flere skoler som ikke lenger er rene nettskoler, men som har studier som både er nettbaserte og stedbaserede. Videre skriver de at godkjenningsordningen er lite kjent, og heller ikke spesielt attraktiv når det ikke lenger er knyttet økonomiske intensiver til ordningen.

### 11.3.4 Departementets vurdering

Det er per i dag ti godkjente nettskoler som har innrapportert aktivitet i 2018/2019, i tillegg til noen godkjente nettskoler som ikke har rapportert. De godkjente nettskolene har svært varierende omfang, innhold og nivå på opplæringen. De fleste av disse tilbyr utdanning som er akkreditert eller godkjent gjennom annen lovgivning, som for eksempel fagskoleloven, og trenger derfor ikke godkjenning etter voksenopplæringsloven.

Departementet mener det er flere utfordringer med godkjenningsordningen. Det er få kriterier for å bli godkjent og det er i praksis *Fleksibel utdanning Norge* som gir *Kompetanse Norge* en vurdering av om en nettskole bør bli godkjent eller ikke basert på om noen formelle krav er oppfylt. Godkjenningsordningen vurderer ikke kvaliteten på opplæringen. Da det ikke gis tilskudd etter ordningen føres det heller ikke tilsyn med de godkjente nettskolene. Departementet legger i vurderingen vekt på *Kompetanse Norge* sin uttalelse om at ordningen er lite kjent, og at den heller ikke er spesielt attraktiv når det ikke lenger er knyttet økonomiske intensiver til ordningen. Betegnelsen som offentlig godkjent nettskole kan etter departementets vurdering heller ikke brukes som et kvalitetsstempel ved opplæringen. Departementet mener derfor at denne godkjenningen kan gi et uriktig inntrykk av at kvaliteten på opplæringen ved nettskolene er blitt vurdert og ført kontroll med. Dette kan være misvisende både for studenter og for offentlige og private virksomheter eller instanser som kjøper opplæringstjenester av disse nettskolene.

Departementet vil nevne at de som tar opplæring ved godkjent nettskole etter voksenopplæringsloven, under visse forutsetninger kan ha rett til utdanningsstøtte. Departementet har fått opplyst at dette gjelder maksimalt ca. 800 personer per år. Det reelle tallet studenter som blir berørt er i virkeligheten svært mye lavere da de fleste av disse har, eller vil kunne få, rett til utdanningsstøtte i kraft av at utdanningen er godkjent etter hhv. opplæringsloven, friskoleloven, fagskoleloven eller universitets- og høyskoleloven. I så måte, vil opphevelsen av godkjenningsordningen ramme relativt få. Videre er det få nettskoler, og de fleste av disse har godkjenning som fagskole eller annen godkjenning, og er således ikke avhengige av nettskolegodkjenningen for å kunne drive videre og tilby opplæring.

I høringsnotatet, under omtalen av forskrift om tildeling av utdanningsstøtte, foreslo departementet at nettskoler som allerede er godkjent,



ikke mister denne godkjenningen. Flertallet av høringsinstansene som har uttalt seg om nettskoler, er negative til å oppheve bestemmelsene og godkjenningsordningen for nettskoler. På bakgrunn av innspillene i høringsrunden, foreslår departementet at det i overgangsbestemmelser til voksenopplæringsloven fastsettes at nettskoler som er godkjent etter kapittel 3 i voksenopplæringsloven beholder sin godkjenning ut 2026, dvs. en overgangsperiode på fem år. Flere av de aktuelle nettskolene har godkjenning etter andre utdanningslover, og er ikke avhengige av godkjenningen etter voksenopplæringsloven for å gi deltakerne rett til utdanningsstøtte fra Lånekassen. De skolene som ikke har slik godkjenning må søke godkjenning etter annen lovgivning i løpet av overgangsperioden for å beholde rett til utdanningsstøtte for sine studenter.

Departementet foreslår å oppheve kapittel 3 i voksenopplæringsloven og legge inn en ny bestemmelse om overgangsperiode for godkjente nettskoler i loven, se lovforslaget § 13.

## 11.4 Diverse skoler som gir yrkesrettet opplæring

### 11.4.1 Gjeldende rett

I voksenopplæringsloven av 2009 er det et kapittel 4 om diverse skoler. Bakgrunnen for at reguleringen av diverse skoler ble plassert i voksenopplæringsloven var en endring i kap. 6A i privatskoleloven (som i 2015 skiftet navn til friskoleloven) som ble gjennomført med virkning fra 1. juli 2010. Innen den datoen måtte de skolene som tidligere var godkjent etter kap. 6A i privatskoleloven innrette seg etter vilkårene i enten fagskoleloven eller de ordinære vilkårene i privatskoleloven. De skolene som ikke hadde innrettet seg etter fagskoleloven eller daværende privatskoleloven innen 1. juli 2010, ble regulert i et eget kapittel 4 i voksenopplæringsloven, men med fortsatt rett til statstilskudd.

Etter voksenopplæringsloven § 17 andre ledd er det fastsatt en egen godkjenningsordning hvor departementet på grunnlag av søknad og etter en samlet vurdering kan godkjenne driftsendringer og nye skoler etter dette kapitlet i loven. Godkjente skoler mottar statstilskudd etter bestemmelsene i § 23 og departementet har etter § 25 ansvar for å føre tilsyn med godkjente skoler. Departementets godkjennings- og tilsynsmyndighet etter loven er delegert til Utdanningsdirektoratet. Departementet er klageinstans for direktoratets vedtak.

Det er godkjent og i drift rundt 30 skoler etter voksenopplæringsloven kapittel 4. Flertallet, rundt 20 skoler, er bibelskoler. Utover dette finnes det enkelte kunstsikoler, enkelte skoler innen musikk og dans, en yrkesdykkerskole m.m.

### 11.4.2 Høringsforslaget

I høringsforslaget viste departementet til at det er ønskelig å rendyrke voksenopplæringsloven. Departementet foreslo derfor at skoler som i dag er regulert etter lovens kapittel 4, skal få en ny lovmessig forankring i friskoleloven. Flere av bestemmelsene i friskoleloven gjelder for diverse skoler etter voksenopplæringsloven, jf. voksenopplæringsloven § 24. Forvaltningen av tilskudd til kapittel 4-skolene og friskolene er i stor grad lik og skjer samlet i Utdanningsdirektoratet. Det er Utdanningsdirektoratet som fører tilsyn med alle disse skolene.

Høringsforslaget var utelukkende ment å være en teknisk flytting, og endret lovmessig forankring vil ikke få noen innvirkning på de rettigheter eller plikter disse skolene har i dag.

Departementet viset i høringsnotatet til at disse skolene gir et verdifullt tilbud på sine områder. Departementet understreket at opplæring ved skoler godkjent etter dette kapitlet ikke gir noen formell kompetanse i opplæringslovens forstand.

Departementet foreslo at kapitteloverskriften i friskoleloven § 6A, endres fra «Diverse skoler» til «skolar som gir yrkesretta opplæring som ikkje blir gitt ved vidaregåande offentlege skolar». Videre ble det foreslått en endring i ny § 6A-1, ved at overgangsordningen fra 2009 blir opphevet da den ikke lenger er aktuell. De andre bestemmelsene i kapittel 4 ble foreslått overført uten endringer.

### 11.4.3 Høringsuttalelsene

Det er ni høringsinstanser som har gitt innspill til forslaget om flytting av bestemmelsene fra kapittel 4 i voksenopplæringsloven til nytt kapittel 6A i friskoleloven. *LO* støtter forslaget. *Akademisk Studieforbund*, *Studieforbundet AOF*, *Studieforbundet Folkeuniversitetet* og *Studieforbundet næring og samfunn* hadde en felles høringsuttalelse og de har ingen innvendinger til at bestemmelsene blir flyttet. *Utdanningsdirektoratet* støtter ikke forslaget. *Forum for kunstfaglig utdanning* og *Norske Fag- og Friskoler (NFFL)* støtter ikke forslaget. *Kristne Friskolers forbund (KFF)* ser forslaget om flytting av bestemmelsene som en nødvendig kon-

sekvens av de øvrige endringene i voksenopplæringsloven.

*Utdanningsdirektoratet* viser til at kapittel 4-skolene ikke er en del av grunnopplæringen, og at det ikke er naturlig å flytte reguleringen til friskoleloven. Videre uttaler direktoratet at formålet i friskoleloven skiller seg klart fra formålet i voksenopplæringsloven. Direktoratet mener at et fortsatt tydelig skille mellom skoleslagene vil være det beste, for skolene, søkere og den statlige forvaltningen. De anbefaler derfor at kapittel 4-skolene fortsatt skal reguleres i voksenopplæringsloven, alternativt i en egen lov. De anbefaler ikke å omtale kapittel 4-skoler som friskoler. Dersom det flyttes anbefaler direktoratet en ny kapitelloverskrift: «Skolar som gir yrkesretta opplæring ved siden av det formelle utdanningssystemet».

*Forum for kunstfaglig utdanning* støtter ikke forslaget til flytting. De mener at det i hovedsak fungerer godt å være regulert under eget kapittel i voksenopplæringsloven og viser bl.a. til at studentene ved skolene ofte er over 18 år og i mange tilfeller har fullført videregående skole. Dersom reguleringen av skolene flyttes til friskoleloven er det avgjørende at skolene kan drives på samme betingelser som tidligere.

*NFFL* støtter ikke forslaget om flytting og uttaler at det er avgjørende at skolene kan drive videre med samme betingelser. De mener at skolene passer best inn i formålet til voksenopplæringsloven og at skolene driver med opplæring over videregående skoles nivå. *NFFL* sier også at dersom de flyttes må kapitelloverskriften endres slik at «diverse skoler» beholdes.

*KFF* har flere forslag til endringer. De mener at ordet yrkesrettet ikke bør være med i overskriften. De mener en vanlig språklig forståelse vil oppfatte at dette som noe mer enn en «teknisk flytting». Videre at det er viktig å gi skolegruppen et navn. De foreslår at betegnelsen «frittstående mellomnivåskoler» benyttes. Videre foreslår *KFF* en ny bestemmelse § 6A-1a hvor det vises til at kapitlet gjelder for frittstående mellomnivåskoler og ikke hele loven. De foreslår følgende tekst:

«§ 6A-1a Særskilt for mellomnivåskolar

For skolar som er godkjende etter føresegna her, gjeld reglane i dette kapitlet.»

I § 6A-2 foreslår de ett nytt andre ledd som er en omformulert beskrivelse av opplæringen som gis i § 1 i voksenopplæringsloven. De foreslår følgende tekst:

«Skolens opplæring skal møte behovene i samfunns- og arbeidslivet. Opplæringen skal også bidra til elevenes personlige utvikling og slik gi den enkelte et fundament for videre utdanning og bidrag i samfunnet. Skolen avgjør selv om læreplanen skal være teoretisk- eller ferdighetsorientert.»

*KFF* foreslår en ny bestemmelse § 6A-2a som regulerer opplæring gitt utenfor godkjent skoleanlegg. De viser til at Utdanningsdirektoratet i dag godkjenner at inntil 3 uker av et skoleår kan brukes til praksisopplæring utenfor godkjent skolelokale uten at denne opplæringen regnes som utplassering på praksissted med halvert tilskudd. Begrunnelsen for forslaget er at noen bibelskoler har kompetansemål i læreplanen knyttet til misjons- og bistandsarbeid, og for disse skolene er det svært aktuelt å legge deler av opplæringen til utlandet i et omfang som overstiger det som normalt ligger i begrepet «skoletur». *KFF* mener derfor at et opplæringstilbud før kunne legge opp til at elevene for det første kan utplasseres på praksissted i utlandet. For å gjøre opplæringen god nok i forhold til kompetansemålene, og fordi det er svært lang avstand mellom praksissted og skolelokaler i Norge, vil det i tillegg være fornuftig i mange tilfeller å legge deler av skolens ordinære teoriopplæring med kvalifisert lærer til utlandet. De foreslår følgende tekst:

«§ 6A-2A Opplæring utenfor godkjent skoleanlegg

Opplæring i deler av læreplanen kan gjennomføres som utplassering på praksissteder, jf. § 6A-7. Eleven skal ha praksisveileder på stedet. Skolens oppfølging av elever utplassert i praksis kan skje ved bruk av kommunikasjons-teknologi.

Skolen kan også legge deler av den opplæringen som ikke er utplassering i praksis, utenfor godkjent skoleanlegg når dette er et relevant tiltak for å gi elevene godt utbytte av opplæringen. Slik opplæring kan være skoleturer, ekskursjoner, praksisnær opplæring eller opplæring og øvinger som av andre grunner i perioder må gjennomføres utenfor godkjent skoleanlegg. Slik opplæring skal gis av kvalifisert lærer, jf. § 6A-4. Fjernundervisning kan ikke benyttes.

Opplæring utenfor godkjent skoleanlegg kan gjennomføres i utlandet. Opplæringen i utlandet kan skje som utplassering på praksissted eller som opplæring med kvalifisert lærer. Samlet tid til opplæring i utlandet må gis innen-

for de rammer som er gitt i den til enhver tid gjeldende forskrift om tildeling av utdanningsstøtte.

Departement kan gi forskrift om opplæring utenfor godkjent skoleanlegg i Norge og utlandet.»

*KFF* foreslår noen tillegg i § 6A-7 og begrunner dette med at i tråd med de politiske føringene innen voksenopplæringsfeltet bør en mellomnivåskole kunne tilby at elever får fordele studiebelastningen over lenger tid enn normalt for å tilpasse til egen livssituasjon. De viser til slike tilpasninger ikke strider mot prinsippet om ikke å tilby separate delkurs siden skolen ikke har anledning til å utstede vitnemål for annet enn hele, fullførte kurs. *KFF* foreslår en endring i § 6A-7 som regulerer hvordan tilskuddet skal beregnes i de tilfeller en elev har fått godkjent å dele opp og fordele opplæringen over lengre tid enn normalt. Videre foreslår *KFF* en forskriftshjemmel om beregning av beregning av tilskudd til disse ulike formene for opplæring. *KFF* foreslår følgende setning etter siste punktum i tredje ledd:

«En elev som fordeler opplæringen over lenger tid enn normalt, utløser statstilskudd i forhold til den opplæringen som faktisk gjennomføres.»

Videre en ny setning etter siste punktum fjerde ledd:

«Departementet kan gi forskrift om tilskuddsberegningen heri inkludert tilpasning til opplæringens karakter av teori- eller ferdighetsorientering og redusert tilskudd til opplæring på praksissted.»

*KFF* foreslår noen endringer i listen i § 6A-8 over andre bestemmelser i friskoleloven som også gjelder for disse skolene. De foreslår å vise til formålsbestemmelsen i friskoleloven § 1-1. Videre foreslår de å tilføye bestemmelsene i § 7-2 om tilsyn, § 7-2a om reaksjonsformer og § 7-2b om karantene. *KFF* mener at disse bestemmelsene i friskoleloven også bør gjelde for skoler godkjent etter kapittel 6A. Som en følge av dette forslaget foreslår *KFF* å slette bestemmelsene § 6A-9 til og med § 6A-11.

#### 11.4.4 Departementets vurdering

Departementet har merket seg at de fleste høringsinstansene som har uttalt seg, ikke støtter

departementets forslag om å flytte reguleringen av de såkalte kapittel 4-skolene til et nytt kapittel i friskoleloven. Departementet viser til at hensikten med høringsforslaget er å rendyrke voksenopplæringsloven.

Departementet understreker at forslaget er en rent teknisk flytting av bestemmelsene, og at endret lovmessig forankring ikke vil ha innvirkning på de rettigheter eller plikter disse skolene har i dag. Selv om skolene gir et verdifullt tilbud på sine områder, gir ikke opplæringen ved skoler godkjent etter voksenopplæringsloven kapittel 4 noen formell kompetanse i opplæringslovens forstand.

Enkelte høringsinstanser har vist til at formålsbestemmelsen i friskoleloven ikke passer for de skolene som i dag er regulert i voksenopplæringsloven kapittel 4. Etter departementets vurdering passer formålsbestemmelsen tilstrekkelig til at det ikke er nødvendig verken å endre formålsbestemmelsen i friskoleloven eller å ta inn en egen formålsbestemmelse i kapittel 6A. Departementet anser at det kun er den delen av formålsbestemmelsen som omtaler elevenes og foreldrenes valgfrihet i friskoleloven § 1-1 første ledd som ikke er relevant for disse skolene. Hoveddelen av formålsbestemmelsen i friskoleloven angir verdier som etter departementets oppfatning også passer godt for skoler som i dag reguleres av voksenopplæringsloven kapittel 4.

Departementet har vurdert de ulike forslagene som har kommet om overskriften til kapittel 6A. Departementet foreslår at overskriften endres til *Diverse skolar som gir yrkesretta opplæring*. Departementet vil understreke at dette ikke gir noe nytt rettslig innhold til denne ordningen sammenlignet med hva som gjelder i dag.

Departementet har merket seg at *KFF* har flere forslag til endringer med konkret lovtekst. Departementet viser igjen til at høringsforslaget er ment å være en rent teknisk endring og at forslag til endringer i lovtekst utover det ikke har vært på høring. Departementet vurderer at det kan være behov for å gjøre endringer i lovteksten senere, blant annet kan det være hensiktsmessig å lovregulere Utdanningsdirektoratets forvaltningspraksis. Departementet viser i denne sammenheng også til at Oxford Research på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet har evaluert tilskuddsordningen for skoler som er godkjent etter voksenopplæringsloven kapittel 4. Målet med evalueringen har vært å undersøke om skolene følger regelverket, vilkår i godkjenninger og om tilskuddsordningen bidrar til å oppnå formålet med skolene. Som ledd i oppfølgingen av evalueringen

fra Oxford Research vil departementet blant annet vurdere behovet for lovendringer, og vil da også se på forslagene fra KFF.

Departementet har kommet til at forslaget til § 6A-5 om lønns- og arbeidsvilkår bør utgå. Bestemmelsen slår fast at styret skal fastsette lønns- og arbeidsvilkår. Dette følger av vanlig praksis. Det er uansett opp til skolen å avgjøre om det er styret eller andre som skal fastsette lønns- og arbeidsvilkår. Departementet er videre enig i forslaget fra KFF om tekniske endringer knyttet til høringsnotatets § 6A-8 (nå forslag til § 6A-7), se nærmere omtale i kap. 12.3.

Departementet viser til omtale av disse bestemmelsene i Ot.prp. nr. 87 (2008–2009) Om lov om voksenopplæring kapittel 6, med senere endringer omtalt i Prop. 78 L (2016–2017) kapittel 13.2 og Prop. 51 L (2017–2018) kapittel 12.4.

### **11.5 Departementets forslag – oppsummering av endringer i voksenopplæringsloven**

---

Departementet foreslår at tilskuddsordningen for studieforbund skal deles mellom Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet. Det er en flytting av deler av tilskuddsmidlene og utbetaling fra ett departement til et annet, og det gjøres få realitetsendringer i regelverket.

Studieforbundet Folkeuniversitetet, Studieforbundet AOF, Akademisk Studieforbund og Studieforbundet næring og samfunn vil tildeles tilskuddsmidler over Kunnskapsdepartementets budsjett.

Musikkens studieforbund, Studieforbundet kultur og tradisjon, Idrettens Studieforbund, Kristelig studieforbund, Studieforbundet Funkis, Stu-

dieforbundet natur og miljø, Samisk studieforbund, Venstres Opplysnings- og Studieforbund, Senterpartiets Studieforbund og Studieforbundet Solidaritet til tildeles tilskuddsmidler over Kulturdepartementets budsjett.

Forslagene til endringer i voksenopplæringsloven er nødvendige endringer som følge av delingen av tilskuddsordningen. Departementet foreslår ett nytt andre ledd i § 1 om formål. Videre foreslås noen endringer i de overordnede målene for studieforbundenes aktivitet i § 4. I bestemmelsen om godkjenning av studieforbund § 5 foreslås det en liten endring som følge av innspill fra høringsinstansene. Det foreslås endringer i modell for statstilskudd, § 6, for å gjøre loven mer overordnet, mindre detaljregulerende og mer moderne ved at bestemmelsen om tilskuddskomponentene tas ut. Det gis en hjemmel for departementet til å fastsette regler om tilskudd, rapportering og kontroll. I tillegg gjøres det enkelte språklige justeringer og endringer i reglene om tilsyn i § 11.

Departementet foreslår at reglene om nettskoler oppheves. Dette fordi tilskuddet til nettskoler ble avviklet i 2015 og at det ikke lenger er nødvendig å ha egne bestemmelser om nettskoler i voksenopplæringsloven. Det foreslås en egen bestemmelse med en overgangsperiode for godkjente nettskoler, slik at disse beholder sin godkjenning ut 2026.

Departementet foreslår videre at bestemmelsene i kapittel 4 om diverse skoler flyttes fra voksenopplæringsloven til kapittel 6A i friskoleloven. Dette for å rendyrke voksenopplæringsloven. Dette er en ny lovmessig forankring og er kun en teknisk flytting av bestemmelsene. Flyttingen vil ikke få noen innvirkning på de rettigheter eller plikter disse skolene har i dag.

## 12 Betalingsutsettelse etter utdanningsstøtteleven

### 12.1 Bakgrunnen for forslaget

Departementet foreslår å endre utdanningsstøtteleven slik at den åpner for at det kan gis forskrift om utsettelse med betaling av terminbeløp i mer enn tre år. Utdanningsstøtteleven § 8 gir i dag ikke adgang til å gi betalingsutsettelse ut over tre år. Utbruddet av Covid-19 viser et behov for å kunne gi betalingsutsettelse ut over tre år i særlige situasjoner.

Ved kgl. res. av 27. mars 2020 ble det gitt midlertidig forskrift om adgang til å gi betalingsutsettelse i mer enn tre år, med hjemmel i midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv. (koronaloven). Forskriften trådte i kraft 28. mars 2020, og faller bort når koronaloven opphører å gjelde. Når denne forskriften faller bort 27. april 2020, eventuelt 27. mai dersom koronalovens varighet forlenges med én måned, kan ikke Lånekassen lenger gi betalingsutsettelse til låntakere som allerede har fått betalingsutsettelse i tre år.

### 12.2 Høring

Den midlertidige forskriften under koronaloven ble sendt på høring 25. mars 2020 ca. kl. 14 med høringsfrist 26. mars 2020 kl. 14.30. Høringen omfattet forslag om midlertidige forskrifter med tilpasninger av lovgivningen om barnehager, grunnsopplæring, universiteter og høyskoler, fagskoler, utdanningsstøtte og integrering som følge av utbruddet av Covid-19. Den ble samtidig gjort tilgjengelig på regjeringen.no.

Høringsnotatet ble sendt til følgende:

Arbeids- og velferdsdirektoratet  
 Diku – Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning  
 FUB – Foreldreutvalget for barnehager  
 FUG – Foreldreutvalget for grunnsopplæringen  
 IMDI – Integrerings- og mangfoldsdirektoratet  
 Kompetanse Norge  
 NOKUT – Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen  
 Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring

Sametinget  
 Statens lånekasse for utdanning  
 Unit – Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning  
 Utdanningsdirektoratet  
 Utlendingsdirektoratet

Fylkesmannen i Agder  
 Fylkesmannen i Innlandet  
 Fylkesmannen i Møre og Romsdal  
 Fylkesmannen i Nordland  
 Fylkesmannen i Oslo og Viken  
 Fylkesmannen i Rogaland  
 Fylkesmannen i Troms og Finnmark  
 Fylkesmannen i Trøndelag  
 Fylkesmannen i Vestfold og Telemark  
 Fylkesmannen i Vestland

Abelia  
 Den norske Forleggerforening v/  
 Høyskoleutvalget  
 Elevorganisasjonen  
 Faglig forum for kommunalt flyktningsarbeid  
 Friskolenes Kontaktforum  
 Interesseorganisasjonen for Kommunal Voksenopplæring  
 KS  
 Nasjonalt fagskoleråd  
 Norsk Lektorlag  
 Norsk studentorganisasjon  
 Organisasjon for norske fagskolestudenter  
 Private Barnehagers Landsforbund  
 Samarbeidsrådet for yrkesopplæring  
 Skolelederforbundet  
 Skolenes landsforbund  
 Utdanningsforbundet

*LO, Nord universitet, NSO og Utdanningsforbundet* uttalte at de støttet forslaget om utvidet adgang til betalingsutsettelse. Det kom ellers ikke innspill.

På grunn av at forslaget om utvidet adgang til betalingsutsettelse var på alminnelig høring i forbindelse med den midlertidige forskriften med hjemmel i koronaloven, og på grunn av behovet for rask fastsettelse, har ikke forslaget til endring i lov om utdanningsstøtte vært på høring.

### 12.3 Departementets vurderinger

---

På grunn av utbruddet av Covid-19, er det mange personer som risikerer å ikke få ordinær inntekt og dermed betalingsproblemer. Utdanningsstøtte-loven § 8 fjerde ledd bestemmer at det i forskrift kan gis utsettelse med nedbetaling av utdanningslån i inntil tre år, og det er ikke åpnet for at det kan gis betalingsutsettelse ut over dette. Loven er ellers en rammelov som i all hovedsak gir hjemmel til å fastsette forskrifter som gir det nærmere innholdet i utdanningsstøtteordningene og vilkårene for tilbakebetaling. Bestemmelsen om en øvre grense for antall år det kan gis betalingsutsettelse skiller seg fra systematikken ellers i loven. Som eksempler kan nevnes at loven gir hjemmel for å gi forskrifter om hvor lenge det kan gis støtte, om ettergivelse av gjeld, i hvilke tilfeller en mottaker taper rett til videre støtte, når hele lånet forfaller til betaling osv. I tillegg til den øvre grensen for antall betalingsutsettelse er det kun regelen om at utdanningslånet er rentefritt mens mottaker er under utdanning, samt regelen om at lånet ettergis ved mottakers død, som ikke kan reguleres nærmere i forskrift. Årsaken til at det ble fastsatt en absolutt øvre grense for betalingsutsettelse er ikke omtalt i forarbeidene til loven (Ot.prp. nr. 48 (2004–2005) Om lov om utdanningsstøtte).

Forskrift om tilbakebetaling av utdanningslån 2020 av 17. desember 2019 gir nærmere bestemmelser om betalingsutsettelse. Låntakere kan få utsatt betalingen av terminbeløp opp til 36 ganger for hvert låneforhold, slik at nedbetalingen blir opp til tre år lengre. Terminbeløp på utdanningsgjeld forfaller månedlig, og utsettelse med betalingen av ett terminbeløp fører til at nedbetalingstiden blir én måned lengre. Betalingsutsettelse kan likevel ikke føre til utvidelse av rammen for nedbetalingstiden, som er maksimalt 30 år. Låntaker kan velge mellom forfall den 5., 15. eller 25. hver måned.

En del personer med utdanningslån i Lånekassen har nådd grensen eller er nær ved å nå grensen for maksimalt antall betalingsutsettelse. Der- som disse får økonomiske problemer på grunn av pandemien, vil de etter gjeldende regler ikke kunne få ytterligere utsettelse med betaling av terminbeløp. En utvidelse av adgangen til å få betalingsutsettelse vil kunne avhjelpe en vanskelig

økonomisk situasjon for tilbakebetalere som har brukt opp alle eller nesten alle betalingsutsettelse-ene som gjeldende regler gir adgang til.

Den midlertidige forskriften som ble gitt med hjemmel i koronaloven, og som åpnet for betalingsutsettelse i mer enn tre år, har vist at det er et klart behov for betalingsutsettelse i denne perioden. Lånekassen opplyser at det har vært en klar økning i antallet betalingsutsettelse som følge av den pågående pandemien og åpningen for å gi betalingsutsettelse i mer enn tre år.

Når koronaloven og den midlertidige forskriften om adgang til å gi betalingsutsettelse i mer enn tre år opphører å gjelde, vil Lånekassen ikke lenger ha adgang til å innvilge søknader om betalingsutsettelse for låntakere som tidligere har fått utsettelse i til sammen tre år. Dersom slike betalingsutsettelse skal kunne gis, må utdanningsstøtte-loven endres. Dette kan gjøres enten ved at loven selv gir regler om betalingsutsettelse under covid-19 pandemien, eller ved at loven åpner for at det gis forskrift om betalingsutsettelse ut over tre år.

Departementet mener det ikke er hensiktsmessig at utdanningsstøtte-loven gir konkrete regler om betalingsutsettelse under pandemien. Systematikken ellers i loven er at den fastsetter noen hovedlinjer og utgangspunkter, mens det nærmere innholdet i støtteordningene og vilkårene for tilbakebetaling fastsettes i forskrift.

### 12.4 Departementets forslag

---

Departementet foreslår på bakgrunn av dette at utdanningsstøtte-loven § 8 fjerde ledd endres slik at det i forskrift kan gis regler om betalingsutsettelse i mer enn tre år. Det skal fremdeles være slik at tre år er den vanlige øvre grense for antallet betalingsutsettelse, men det åpnes for at det i særlige tilfeller kan gis betalingsutsettelse i mer enn tre år. Forskrift om tilbakebetaling av utdanningslån vil gi de nærmere vilkårene for slike betalingsutsettelse. Lovendringen er ikke midlertidig, og adgangen til å gi flere betalingsutsettelse vil ikke være knyttet til covid-19 pandemien. Forskriften skal regulere hvilke situasjoner som regnes som særlige tilfeller og eventuelt varighe-ten av utvidelsen.

## 13 Endringer som ikke har vært på høring

### 13.1 Opplæringsloven

---

Opplæringsloven § 2-7 ble endret i 2019, slik at kvensk og finsk ble sidestilt som andrespråk i loven, jf. lov 21. juni 2019 nr. 60 om endringer i opplæringsloven. Samme lov § 15-6 andre ledd fastsetter at for barn som er under omsorg fra barnevernstjenesten, er det barnets foreldre som har rett til å ta avgjørelser om blant annet valg av målform, og kreve at barnet får opplæring i finsk og i og på samisk i henhold til bestemmelsene om dette i opplæringsloven. Da opplæringsloven ble endret våren 2019, ble denne bestemmelsen ved en feil ikke oppdatert slik at retten til å velge kvensk går frem av bestemmelsen, selv om kvensk ble sidestilt med finsk som andrespråk i § 2-7.

Departementet foreslår derfor å føye til kvensk i bestemmelsen i § 15-6 andre ledd, slik at det går tydelig frem også av denne bestemmelsen at foreldrene har rett til å kreve at barnet får opplæring i enten kvensk eller finsk, dersom vilkårene for dette i § 2-7 ellers er oppfylt. Departementet understreker at forslaget bare er en teknisk endring for å få inn riktig henvisning til hvilke språk elevene har rett til å få opplæring i etter § 2-7.

### 13.2 Friskoleloven

---

*Henvising til opplæringslovens regler om skolebytte*

Friskoleloven § 5-2 andre ledd omtaler oppgaver for styret ved skolen. Bokstav e henviser til regler i friskoleloven om bortvisning. Opplæringsloven § 9 A-12 om skolebytte trådte i kraft 1. august 2019. Denne gjelder også for friskoler, se friskoleloven § 2-4 andre ledd. Det ligger til styret å fremme slike saker. Departementet foreslår å ta inn en henvisning til opplæringsloven § 9 A-12 i friskoleloven § 5-2 andre ledd bokstav e.

*Harmonisering av begrepsbruk*

Etter friskoleloven § 2-1 andre ledd bokstav g kan en friskole få godkjenning for å gi opplæring i

«små og verneverdige handverksfag». Dette godkjenningsgrunnlaget kom inn i loven med virkning fra 1. juli 2012. Departementet viser til forarbeidene til bestemmelsen i Prop. 84 L (2011–2012) kapittel 7.

I forbindelse med implementeringen av ny tilbudsstruktur for videregående opplæring tok departementet i bruk begrepet «verneverdige tradisjonshandverksfag» som erstatning for begrepet «små verneverdige fag». Begrepsendringen kom etter innspill fra yrkesfaglig utvalg for immateriell kulturarv og verneverdige fag, og ble brukt første gang i departementets oppdragsbrev 10–18 til Utdanningsdirektoratet.

Etter departementets vurdering er det hensiktsmessig med en felles begrepsbruk. Departementet foreslår derfor å endre ordlyden i friskoleloven § 2-1 andre ledd bokstav g fra «små verneverdige handverksfag» til «verneverdige tradisjonshandverksfag».

Departementet understreker at forslaget bare er en teknisk endring for å sikre felles begrepsbruk for de samme fagene. Endringen berører ikke muligheten til å få godkjenning etter bokstav g. Det er Utdanningsdirektoratet som avgjør i samråd med Sekretariatet for små og verneverdige fag (SSV) og de faglige rådene hvilke fag som skal regnes som verneverdige tradisjonshandverksfag.

### 13.3 Opphevelse av endringslov til tidligere fagskolelov

---

I lov 17. juni 2016 nr. 68 om endringer i fagskoleloven (om studentrettigheter m.m.) ble det vedtatt en ny § 14 i lov 20. juni 2003 nr. 56 om fagskoleutdanning. Denne bestemmelsen ble aldri satt i kraft. Loven om fagskoleutdanning fra 2003 ble opphevet ved lov 8. juni 2018 nr. 28 om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleloven). Det er derfor nødvendig formelt å oppheve lov 17. juni 2016 nr. 68 om endringer i fagskoleloven.

## 14 Økonomiske og administrative konsekvenser

### 14.1 Karriereveiledning fylkeskommunene

---

Det øremerkede tilskuddet til karriereveiledning ble innlemmet i rammetilskuddet til fylkeskommunene fra 1. januar 2020. Departementet legger til grunn for forslaget at fylkeskommunens plikt til å tilby karriereveiledning ikke skal strekke seg lenger enn det som er mulig innenfor disse midlene. Midlene er fordelt mellom fylkeskommunene etter en særskilt fordelingsnøkkel i 2020. Fra 2021 vil midlene bli fordelt etter de ordinære kostnadsnøkklene i inntektssystemet for fylkeskommunene.

### 14.2 Utfasing av tilskudd til kortkurs – folkehøgskoler

---

Etter forslaget vil folkehøgskolene ikke lenger ha rett til tilskudd til kortkurs. Midlene som blir frigjort ved at tilskuddet til kortkurs blir faset ut, skal fortsatt disponeres innenfor folkehøgskolekapitlet i statsbudsjettet. Midlene kan brukes på langkurs, som er folkehøgskolenes kjernevirksomhet. For 2020 er vel 950 mill. kroner bevilget til folkehøgskolene.

### 14.3 Internkontroll for friskoler

---

I kapittel 4 foreslår departementet å innføre et krav om at styret skal ha internkontroll for å sikre at kravene i friskoleloven med forskrifter blir oppfylt. Dette skal erstatte dagens krav om at styret skal ha et forsvarlig system for å vurdere om og eventuelt følge opp at skolen oppfyller forutsetningene for godkjenningen og kravene i gjeldende lover og forskrifter. Internkontrollen og dokumentasjonskravene knyttet til den skal være tilpasset skolens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Departementet vurderer at de økonomiske og administrative konsekvensene av dette forslaget vil være av et begrenset omfang.

Departementet foreslår å endre friskoleloven § 5-2 andre ledd bokstav i andre punktum til at sty-

ret skal sørge for at lærere, daglig leder og andre ansatte i skolen får anledning til å utvikle seg faglig og pedagogisk så de kan være på høyde med utviklingen i skolen og samfunnet. At styret skal ha internkontroll for å oppfylle kravene til kompetanseutvikling, vil fremgå av den foreslåtte bestemmelsen om internkontroll. Kravene om hvilken kompetanseutvikling styret skal tilby og omfang vil være de samme som før. Forslaget har ikke vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser, og kan gjennomføres innen gjeldende rammer.

Departementets forslag om å samle kravene til arbeid med kvalitetsutvikling i friskoleloven § 5-2 tredje ledd og forskrift til friskoleloven § 2-1 i en ny lovbestemmelse om plikt til å arbeide med kvalitetsutvikling innebærer ikke vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

### 14.4 Realkompetansevurdering som krav for inntak av voksne søkere til videregående friskoler

---

I kapittel 5 foreslår departementet å åpne for i forskrift å kunne gjøre unntak fra kravet om realkompetansevurdering som vilkår for inntak til friskoler. Forslaget innebærer ingen vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

### 14.5 Internkontroll for barnehager og psykososialt barnehagemiljø

---

I kapittel 6 og 7 foreslår departementet å lovfeste at barnehageeier skal ha internkontroll, og flere regler som skal bidra til å sikre at barn har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø. Dette siste omfatter barn og foreldres rett til medvirkning, krav om nulltoleranse mot krenkelser, krav om å arbeide forebyggende og en aktivitetsplikt.

Flere høringsinstanser viser til at det viktigste for et godt psykososialt miljø i barnehagen, er kompetente og tilstedeværende personale. Mange peker på at forslagene i praksis stiller krav til at



det til enhver tid er nok personale tilstede. Flere instanser mener derfor at skjerpede krav til bemanning er en forutsetning for at de foreslåtte kravene kan oppfylles, og flere fremmer ønsker om lovfesting av en skjerpet bemanningsnorm som gjelder hele åpningstiden. Høringsinstansene viser til at særlig forslagene om å arbeide systematisk og forebyggende, gripe inn ved krenkelses og sette inn tiltak for å sikre et trygt og godt barnehagemiljø stiller krav til økt kompetanse blant de ansatte.

Departementet vurderer at de foreslåtte lovendringene om barn og foreldres medvirkning, krav til nulltoleranse og til å arbeide forebyggende og aktivitetsplikt innebærer lovfesting av plikter som i stor grad allerede følger av kravene i rammeplanen om barnehagens innhold og oppgaver eller annet regelverk. Departementet mener at forslagene er utarbeidet på en slik måte at de medfører begrenset merarbeid for barnehagene, slik at forslagene i kapittel 7 ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for barnehagene. Departementet legger videre til grunn at lovforslaget om internkontroll for barnehager innebærer lovfesting av plikter som i stor grad allerede følger av kravene i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler. Barnehagene har i dag en internkontrollplikt etter denne forskriften og internkontrollen skal blant omfatte forskriftens krav til psykososialt miljø. Videre er forslaget om internkontroll utarbeidet på en slik måte at det medfører begrenset merarbeid for barnehagene, eksempelvis ved at internkontrollen skal være tilpasset virksomhetens størrelse og risikoforhold. Departementet legger derfor til grunn at forslaget i kapittel 6 ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for barnehagene.

Departementet er enig i at kompetente og tilstedeværende personale er en av de viktigste faktorene for å sikre et godt psykososialt miljø, men støtter ikke at bemanningsnormen må skjerpes utover dagens krav for å oppfylle lovforslagene. Barnehageeier har ansvaret for at bemanningen til enhver tid er tilstrekkelig til å gi et tilfredsstillende pedagogisk tilbud. En lovregulering av bemanningen som gjelder hele åpningstiden gir lite rom for fleksibilitet og effektiv ressursbruk i barnehagene. Dersom barnehageeier ikke har mulighet til å tilpasse bemanningen noe i løpet av dagen avhengig av hvor mange barn som faktisk er til stede til enhver tid, kan det føre til kortere åpningstider og et dårligere tilbud for foreldre.

Flere instanser viser til at innføring av ytterligere krav og plikter til barnehagen vil medføre

økte krav til kommunen som barnehagemyndighet. Dette gjelder blant annet forslagene om internkontroll og aktivitetsplikt. Barnehagemyndigheten har som oppgave å påse at barnehagene følger regelverket, og får dermed plikt til å påse at barnehagene oppfyller internkontrollplikten og lovkravene som skal sikre at barna har et trygt og godt barnehagemiljø. Departementet legger til grunn at forslagene kan medføre økte myndighetsoppgaver for kommunene, selv om departementet antar at dette vil være av et begrenset omfang. Foreldre som mener at barnehagen ikke har satt i verk tilstrekkelig med tiltak, vil dermed kunne kontakte kommunen som barnehagemyndighet.

Departementet anslår på skjønnsmessig grunnlag at forslagene medfører økte kostnader for kommunene på om lag 10 mill. kroner i helårseffekt. Midlene er begrunnet med økte myndighetsoppgaver hos kommunene knyttet til lovforslagene om psykososialt barnehagemiljø og internkontroll i barnehagene.

## **14.6 Regulering av private barnehager**

### **14.6.1 Bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling**

I kapittel 8.2 foreslår departementet enkelte tekniske endringer i regelverket for bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Disse forslagene innebærer ingen endring av gjeldende rett, og vil derfor ikke få økonomiske eller administrative konsekvenser for kommunene eller barnehagene.

Kostnader til en ny statlig veileder om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling vil dekkes innenfor departementets eksisterende budsjettamme.

### **14.6.2 Ansvaret for å føre tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager**

I kapittel 8.3 foreslår departementet at Utdanningsdirektoratet får ansvar for å føre tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager. Dette vil kreve at direktoratet blir tilført økte ressurser. I tråd med forslaget vil departementet bli klageinstans, og må bruke ressurser på denne nye oppgaven.

Hvor mange og hvor omfattende økonomisk tilsyn med private barnehager vil bli, avhenger av ressursene som blir stilt til disposisjon. Det tas ikke sikte på at det skal føres økonomisk tilsyn med alle private barnehager, men at tilsynet skal

være basert på risikovurderinger og eventuelle stikkprøver. Departementet legger til grunn at det må utvikles rapporteringsløsninger som tilrettelegger for risikobasert kontroll og tilsyn. Tilsynet bør bygges opp gradvis over noen år, og departementet tar i første rekke sikte på at det nasjonale tilsynet bygges opp med omtrent 20 årsverk. Departementets foreløpige anslag tilsier at tilsynet på sikt bør bestå av om lag 30 årsverk. I dimensjoneringen av det økonomiske tilsynet må risikoen for lovbrudd, og dermed behovet for tilsyn, avveies mot omfang, vesentlighet og risiko, samt hvilken ressursbelastning tilsynet utløser både for forvaltningen og barnehagene.

Departementet legger til grunn at et årsverk inkl. sosiale kostnader utgjør om lag 1 mill. kroner. Det nasjonale tilsynet vil da koste om lag 20 mill. kroner i året ved oppstart. Departementet vil vurdere behov for ytterligere ressurser over tid. Midlene skal benyttes til finansiering av årsverk og eventuell utvikling av verktøy som automatiserer uttrekk av data fra regnskapene til de private barnehagene. I Prop. 1 S (2019–2020) har departementet varslet at det skal prioriteres 10 mill. kroner til å starte oppbyggingen av den nye enheten for tilsyn fra høsten 2020.

Kommunen er i dag kompensert for tilsyn med private barnehager gjennom kommunerammen. Dersom det opprettes et nasjonalt økonomisk tilsyn, kan kommunens kostnader reduseres fordi de ikke lenger skal føre økonomisk tilsyn. Departementet har ikke vurdert eller beregnet omfanget av kommunenes innsparing. Departementet viser imidlertid til at svært få private barnehager har hatt økonomisk tilsyn. Det tilsier at kommunenes utgifter til økonomisk tilsyn i dag er relativt lave. Departementet mener det er viktig at det nasjonale tilsynet er i stand til å ivareta sin rolle fra og med det tidspunktet kommunenes tilsyn med økonomiske forhold i barnehager avsluttes. Det innebærer at tilsynet må bygges opp i forkant av at ansvaret overføres. Etter departementets mening bør ikke midler trekkes fra kommunerammen før ansvarsoverføringen har skjedd.

Departementet varslet i høringen at det skulle vurderes om det nasjonale økonomitilsynet kan bygges opp utenfor Oslo, begrenset til Utdanningsdirektoratets eksisterende lokaliseringer (Molde, Tromsø, Hamar og Oslo). Departementet har fulgt opp dette i tråd med Kommunal- og moderniseringsdepartementets retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser. Med forbehold om at Stortinget vedtar flytting av ansvaret, vil oppgaven bli lagt til eksisterende lokalisering i

Molde. Det tas i så fall sikte på at oppbyggingen av den nye enheten skal starte høsten 2020.

Departementet tar forbehold om at forslaget først kan gjennomføres når det er budsjettmessig dekning for det. Bevilgningsforslag vil bli fremmet i de årlige statsbudsjettene.

#### **14.6.3 Hjemmel for å få opplysninger som er nødvendige for å utføre økonomisk tilsyn med private barnehager**

I proposisjonens kapittel 8.4 foreslår departementet at det innføres en hjemmel som gir tilsynsmyndigheten rett til nødvendige opplysninger og adgang til lokaler for å føre tilsyn med private barnehager. Departementet foreslår også at det innføres en hjemmel som gir rett til nødvendig dokumentasjon fra nærstående parter. Forslaget vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

#### **14.6.4 Reaksjoner på brudd på regelverket om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling**

I kapittel 8.5 foreslår departementet å innføre en hjemmel til å iverksette reaksjoner ved brudd på regelverket om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

Departementet mener forslaget ikke innebærer noen fare for økt omfang av vedtak om å stenge barnehager. Vilkårene for stenging er strenge, og departementet antar at det er få saker hvor det er grunnlag for å stenge barnehagen. Det er ikke grunn til å tro at forslaget vil få konsekvenser for kommunens forpliktelser til å skaffe barnehageplasser eller føre til manglende oppfyllelse av forpliktelser overfor Husbanken. Departementet vurderer videre at departementets klagesaksbehandling vil være begrenset. Departementet legger til grunn at forslaget ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

#### **14.7 Regulering av kommunen som barnehagemyndighet – krav til likebehandling og uavhengighet**

I kapittel 9 foreslår departementet å lovfeste krav til uavhengighet og likebehandling når kommunen utfører oppgaver som lokal barnehagemyndighet. Dette er en presisering av gjeldende rett.

Forslaget innebærer at kommunen skal organisere oppgavene den har som barnehagemyndig-

het uavhengig av oppgavene kommunen har som eier av én eller flere barnehager. I en spørreundersøkelse fra 2018 (TfoU-rapport 2019:2), oppgir 40 prosent av kommunene at eierrollen og myndighetsrollen utøves av samme ansatt. I overkant av én tredel av kommunene oppgir at ansatte som utøver eierrollen og myndighetsrollen, er organisert under samme leder. I tillegg er det syv prosent av kommunene som oppgir at barnehagestyret(e) utfører kommunens myndighetsoppgaver. Dette er mest vanlig i små kommuner.

Kommuner som i dag ikke har organisert oppgavene den har som barnehagemyndighet på en uavhengig måte, vil måtte endre sin organisering av disse oppgavene. Departementet legger til grunn at dette samlet sett ikke vil få vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for kommunesektoren.

#### **14.8 Endringer i voksenopplæringsloven og friskoleloven**

---

De lovendringene som foreslås for studieforbund, nettskoler og kapittel 4-skoler vil ikke få økonomiske eller administrative konsekvenser for studieforbund, nettskoler eller kapittel 4-skoler. Videre vil endringene gjennomføres innenfor eksisterende budsjettammer.

Voksenopplæringsloven vil bli felles for begge departementene. Det vil bli utarbeidet to forskrifter, én for studieforbund godkjent av Kunnskaps-

departementet og én for studieforbund godkjent av Kulturdepartementet. De forskriftene vil ha tilnærmet samme innhold og viderefører i stor grad dagens ordning. Tilskuddsmidlene deles mellom Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet i budsjettproposisjonen, Prop. 1 S. Der omtales også hvilke studieforbund som er godkjent under og mottar tilskuddsmidler fra hhv. Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet. Endringene får ingen innvirkning på tilskuddsmidlene det enkelte studieforbund mottar etter dagens ordning. Ved eventuell søknad om godkjenning av nye studieforbund vil departementene bl.a. legge vekt på om det er rom for godkjenning av et nytt studieforbund i statsbudsjettet.

#### **14.9 Endring i utdanningsstøtteleven**

---

En lovendring som åpner for å gi forskrift om betalingsutsettelse i mer enn tre år vil ikke i seg selv ha økonomiske eller administrative konsekvenser. Når hjemmelen benyttes til å gi forskrift med vilkår for slik utvidelse av grensen, vil en økning i antall søknader om betalingsutsettelse medføre forskjøvet innbetaling av avdrag og renter. Samlede låneforpliktelser for den enkelte kunde vil ikke endre seg som følge av lov- og forskriftsendringene. De budsjettmessige konsekvensene håndteres i de ordinære budsjettprosessene.

## 15 Merknader til de enkelte paragrafene i lovforslaget

### 15.1 Endringer i opplæringsloven

---

*Til ny § 13-3e:*

Etter *første ledd* skal alle fylkeskommuner ha et tilbud om karriereveiledning. Tilbudet skal gjelde alle som er bosatt i fylkeskommunen, og være gratis. At tilbudet skal gjelde alle som er bosatt i fylkeskommunen betyr ikke at de har en individuell rett til å få veiledning. Fylkeskommunen kan gjøre prioriteringer og valg innenfor lovens rammer og de økonomiske rammene som følger med ordningen. Videre er tilbudet avgrenset til dem som er bosatt i fylkeskommunen, det vil si de som er folkeregistrert der. Personer som oppholder seg midlertidig i fylket, eksempelvis studenter og vernepliktige fra andre fylkeskommuner, vil i utgangspunktet ikke være omfattet av tilbudet.

Etter *andre punktum* skal fylkeskommunen samarbeide med Arbeids- og velferdsetaten (NAV) om tilbudet. Det vil være naturlig at karriereveiledningstjenesten også samarbeider med rådgivningstjenesten til elever i skolen, og eventuelle andre som gir veiledning om yrkesvalg og utdanningsvalg.

I *andre ledd* er det tatt inn en hjemmel for departementet til å gi nærmere regler i forskrift om innholdet i og organiseringen og omfanget av tilbudet. Det kan blant annet bli aktuelt å bruke hjemmelen dersom det oppstår tvil om hvor langt fylkeskommunens plikt strekker seg. I tillegg kan det bli aktuelt å regulere fylkeskommunens koordinerende funksjon for å styrke samarbeid og samordning mellom veiledningsaktørene i fylket. Det kan også bidra til kompetanseutvikling for karriereveiledere i grunnskolen, videregående opplæring og Arbeids- og velferdsetaten (NAV).

*Til § 15-6 andre ledd:*

I andre ledd blir kvensk føyd til å bestemmelsen, slik at det blir samsvar med retten til å velge kvensk som andrespråk etter samme lov § 2-7. Dette er en teknisk endring, se omtale i kapittel 13.1.

### 15.2 Endringer i folkehøyskoleloven

---

*Til § 1 første ledd annet punktum:*

Henvisningen i § 1 til § 7 andre ledd er feil og blir tatt ut. I tillegg blir begrepet «folkehøyskolenavnet» erstattet med «navnet folkehøyskole».

*Til § 2 første ledd bokstav c:*

Henvisningen til § 7 andre ledd er feil og blir tatt ut.

*Til § 2 første ledd bokstav d:*

Begrepet «langkurs» blir erstattet med begrepet «kurs». Videre blir kravet om at minst halvparten av folkehøyskolenes virksomhet skal bestå av slike kurs, i dag benevnt «langkurs», fjernet. Folkehøyskolene kan fortsatt arrangere kurs som ikke oppfyller vilkårene i § 2. Kurs av kortere varighet, i dag kalt «kortkurs», skal imidlertid ikke lenger gi rett til statstilskudd etter § 2.

### 15.3 Endringer i friskoleloven

---

*Til § 2-1 andre ledd:*

I bokstav g endres begrepet «vidaregåande opplæring i små og verneverdige handverksfag» til «vidaregåande opplæring i verneverdige tradisjonshandverksfag». Endringen er rent teknisk, for å samordne begrepsbruken med tilbudsstrukturen i offentlig videregående skole, se omtale i kapittel 13.2.

*Til § 3-1 andre ledd:*

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av gjeldende rett. Hjemmelen til å gi forskrift om inntak av søkere til videregående skoler videreføres og flyttes fra gjeldende lovs femte ledd. Departementet har etter gjeldende lovs femte ledd hjemmel til i forskrift å gjøre unntak fra prioriteringsrekkefølgen i første punktum, men dette blir nå presisert. Hjemmelen utvides ved at det tas inn at

det kan gjøres unntak fra kravet om realkompetansevurdering i tredje punktum, se omtale i kapittel 5. Hjemmelen omfatter i tillegg gjeldende forskriftshjemmel i sjuende ledd om inntak til skoler særskilt tilrettelagt for funksjonshemmede.

Bestemmelsen om at norske videregående skoler i utlandet ikke kan ta inn voksne søkere flyttes fra andre ledd til nytt tredje ledd.

*Til § 5-2 andre ledd bokstav e:*

Endringen innebærer at bestemmelsen henviser til opplæringslovens bestemmelser om skolebytte som ble gjort gjeldende fra 1. august 2019.

*Til § 5-2 andre ledd bokstav i:*

Endringen innebærer at styret nå skal sørge for at lærere, daglig leder og andre ansatte i skolen får anledning til å utvikle seg faglig og pedagogisk så de kan være på høyde med utviklingen i skolen og samfunnet. Tidligere skulle styret *ha et system som gir* disse personene *høve til* kompetanseutvikling. Internkontrollelementet er nå tatt ut. At styret skal ha internkontroll for å sikre at kravene i friskoleloven § 5-2 andre ledd bokstav i følges, følger nå av friskoleloven § 5-2 a. Forslaget endrer ikke gjeldende rett når det gjelder kravene til hvilken kompetanseutvikling styret skal tilby og omfang.

Se departementets merknader i kapittel 4.5.2.

*Til § 5-2 andre ledd bokstav k:*

Endringen innebærer at bestemmelsen henviser til den nye bestemmelsen i § 5-2 b.

*Til § 5-2 tredje ledd:*

Henvisningen til tredje ledd er tatt ut siden tidligere tredje ledd er fjernet.

*Til § 5-2a:*

Bestemmelsen fastslår at styret skal ha internkontroll for å sikre at friskoleloven oppfyller kravene i friskoleloven med forskrifter. Internkontrollen må være egnet til å nå målet om regeletterlevelse.

Det er ikke meningen at styret selv skal utføre alle aktivitetene i internkontrollen. Som på de fleste andre områder må styret delegerer oppgaver og utførelsen av det nærmere internkontrollarbeidet nedover i skolen. Daglig leder vil typisk få oppgaver knyttet til internkontroll, og igjen kunne delegerer videre på hensiktsmessig måte. Samtidig

er det en forutsetning at delegeringen er forsvarlig, og at den som delegerer oppgaver, følger med på hvordan oppgavene blir ivaretatt i praksis. Man kan delegerer oppgaver, men ikke ansvaret for oppgavene. Vurderinger av internkontrollen med risikovurderinger og tilpasninger må styret gjøre på et helhetlig og overordnet nivå.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset skolens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Disse tilpasningene gjelder ikke bare for vurderingen av hvor omfattende internkontrollen må være samlet sett, men også ved vurdering av de ulike aktivitetene isolert sett. Arbeidet med internkontrollen skal ikke være tilfeldig, hendelsesbasert eller spontant.

Det skal utarbeides en beskrivelse av skolens hovedoppgaver, mål og organisering. Det kan for eksempel gjøres som en oversikt over lederstrukturer, rapporterings- og styringslinjer, delegeringer, funksjonsbeskrivelser med beskrivelse av ansvar og oppgaver for personell innen et bestemt arbeidsområde og så videre. Skolen kan vise til delegeringsreglement og andre relevante dokumenter.

Skolen må ha nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre regeletterlevelse. Hva som er nødvendig vil blant annet måtte bero på en konkret vurdering av risiko for avvik. Det følger indirekte av kravet at rutinene og prosedyrene må gjelde for skolen, gjøres kjent og være tilgjengelige. I hvilken grad rutinene og prosedyrene skal dokumenteres skriftlig, vil følge av dokumentasjonskravet i tredje ledd bokstav d.

Internkontrollen skal sikre at skolen avdekker avvik og risiko for avvik, og at skolen følger opp avvik og risiko for avvik som er avdekket. Både konstaterte avvik og risiko for avvik skal følges opp. Allerede oppståtte feil skal korrigeres. Samtidig må skolen forebygge at feil oppstår. Skolen må skaffe oversikt over områder hvor det er fare for manglende etterlevelse av lover og forskrifter.

Skolen skal dokumentere internkontrollen i den formen og i det omfanget som er nødvendig. Dokumentasjonskravet gjelder de ulike delene av internkontrollen som systemer, rutiner, instruksjoner og liknende, samt gjennomføringen av konkrete kontroller og aktiviteter. Hva som er nødvendig må skolen vurdere ut fra målet med internkontrollen og skolens risikoforhold, størrelse, egenart og aktiviteter.

Skolen skal evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

Se departementets merknader i kapittel 4.5.1.

Til § 5-2b:

Endringen innebærer at kravene til å gjennomføre en virksomhetsbasert vurdering i forskrift til friskoleloven § 2-1, og kravene til å følge opp resultatene fra nasjonale kvalitetsvurderinger og utarbeide en årlig tilstandsrapport i friskoleloven § 5-2 tredje ledd, er samlet i en ny lovbestemmelse. I ordlyden er det lagt til et krav om at elevene skal involveres i den skolebaserte vurderingen. Endringene er ikke ment å innebære en endring i forhold til hvordan bestemmelsen har blitt praktisert tidligere.

Se departementets merknader i kapittel 4.5.3.

Til kapittel 6A

Endringene er en teknisk flytting fra voksenopplæringsloven kapittel 4 om diverse skoler. Tittelen på kapitlet er endret til *Diverse skolar som gir yrkesretta opplæring*. Den endrede lovmessige forankringen og ny tittel på kapitlet er ikke ment å ha noen innvirkning på disse skolenes rettigheter eller plikter.

Bestemmelsene i voksenopplæringsloven §§ 17 til og med § 20 og § 22 til og med 24 er flyttet til kapittel 6A. Bestemmelsen om lønns- og arbeidsvilkår, § 21, er ikke videreført, da det følger av vanlig praksis at det er styret som fastsetter lønns- og arbeidsvilkår. Videre er § 25 om tilsyn, § 26 om reaksjonsformer og § 26a om karantene ikke flyttet over som egne bestemmelser, da tilsvarende bestemmelser i friskoleloven § 7-2 om tilsyn, § 7-2a om reaksjonsformer og § 7-2b om karantene etter forslaget til § 6A-7 vil gjelde også for disse skolene.

Som følge av nytt kapittel 6A, må nåværende § 8-2 oppheves.

Departementet viser ellers til merknadene til de enkelte bestemmelsene i Ot.prp. nr. 87 (2008–2009) kapittel 6, Prop. 78 L (2016–2017) kapittel 13.2 og til Prop. 51 L (2017–2018) kapittel 12.4.

## 15.4 Endring i utdanningsstøtteleven

Til § 8 fjerde ledd:

*Fjerde ledd andre punktum* endres slik at den gir hjemmel til å gi utsettelse med betaling av terminbeløp ut over grensen på tre år, eventuelt seks år ved utsettelse av halve terminbeløp. Endringen innebærer at det i særlige tilfeller kan gis utsettelse ut over disse grensene. Covid-19 pandemien i 2020 regnes som et slikt særlig tilfelle. Forskrift om tilbakebetaling av utdanningslån skal regulere

hvilke situasjoner som regnes som særlige tilfeller som gir rett til betalingsutsettelse ut over grensen på tre år, og hvilke vilkår som ellers gjelder for slike betalingsutsettelser.

## 15.5 Endringer i barnehageloven

Til § 3:

*Første ledd* er endret ved at det er presisert at barn i barnehagen har rett til å gi uttrykk for sitt syn i saker som gjelder dem selv.

*Nytt fjerde ledd* fastslår at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle handlinger og avgjørelser som gjelder barn i barnehagen. Bestemmelsen skal forstås i tråd med det som følger av Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3. Barnets behov og forutsetninger er utgangspunktet for en vurdering av hva som er barnets beste. Der barnehagen skal ta avgjørelser om barn, må den i hvert tilfelle gjøre en konkret og individuell vurdering av hvilke tiltak som vil være til det beste for det enkelte barnet.

Momenter i en vurdering av hva som er barnets beste kan være barnets syn, barnets identitet, karaktertrekk og egenskaper, familiemiljø og nære relasjoner, beskyttelse, omsorg og sikkerhet, sårbarhetssituasjon, barnets fysiske og psykiske helse og barnets rett til utdanning.

Alle momentene er relevante, men vekten vil variere ut fra den konkrete situasjonen. Andre momenter enn de som er nevnt, kan også være relevante. Momentene gjelder generelt for alle saker som berører barn. Barnehagen må avveie de ulike momentene i barnets beste-vurderingen mot hverandre for å komme frem til hva som er det beste for barnet i den aktuelle saken.

I barnets beste-vurderingen skal barnets synspunkter tillegges «behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet», jf. barnekonvensjonen. Ulike momenter i vurderingen av hvor stor vekt barnehagen skal legge på barnets eget syn kan være barnets alder og modenhet, styrken av barnets ønske, om dette er et ønske barnet har holdt fast ved over lengre tid, hvilken type spørsmål det gjelder, om barnet har forståelse for konsekvensene av sitt ønske og styrken av de momentene som eventuelt taler mot å ta hensyn til barnets syn.

Barnehagens vurdering av hva som er barnets beste vil ikke alltid samsvare med hva barnet selv eller foreldrene ønsker. Barnehagen skal gjøre en selvstendig vurdering basert på faglig kompetanse av hva som er til det beste for det enkelte barn.

Barnehagen skal avveie hensynet til barnets beste opp mot andre hensyn i saken. Hensynet til barnets beste er et grunnleggende hensyn og en svært viktig faktor, men vanligvis ikke den eneste faktoren i en sak.

Se departementets merknader i kapittel 7.5.4.

*Til § 4:*

*Andre ledd* endres slik at den bruker betegnelsen «foreldrene», og ikke «foreldrene/de foresatte». Andre ledd første punktum deles opp i to setninger, slik at bestemmelsen blir mer lettlest. Endringene er kun språklige og innebærer ingen endring av gjeldende rett. Henvisningen til § 15 endres til § 20. Dette skyldes at nåværende § 15 blir ny § 20.

*Tredje ledd* endres slik at den bruker betegnelsen foreldre, og ikke foreldre/foresatte. Endringen er kun språklig og innebærer ingen endring av gjeldende rett. Se også kapittel 7.5.4.

*Til § 5:*

*Tredje punktum* endres slik at den bruker betegnelsen «foreldre», og ikke «foreldre/foresatte». Det gjøres også enkelte andre språklige endringer i bestemmelsen. Se departementets merknader i kapittel 7.5.4. Endringene innebærer ingen endring av gjeldende rett.

*Til § 7:*

*Første ledd* viderefører dagens § 7 første ledd, med enkelte språklige endringer. Ordlyden endres fra «barnehageeieren skal drive...» til «...har ansvaret for at barnehagen drives». Departementet anser dette som en tydeliggjøring av gjeldende rett. Videre endres «gjeldende lover og regelverk» til «gjeldende lover og forskrifter». Dette er også kun en presisering. «Barnehageeieren» omfatter både kommunen og eier av private barnehager.

*Andre ledd* viderefører kravet i nåværende § 7 femte ledd om at kommunale og private barnehager skal være registrert med eget organisasjonsnummer i Enhetsregisteret. Det presiseres at kravet gjelder både kommunale og private barnehager. Videre presiseres det at hver barnehage skal ha et eget organisasjonsnummer. Flere barnehager kan ikke være registrert med samme organisasjonsnummer. Presiseringene er i tråd med gjeldende rett.

*Til § 8:*

*Første ledd første punktum* er en videreføring av § 7 fjerde ledd, med enkelte språklige endringer. For det første presiseres det at kravet om vedtekter gjelder for både kommunale og private barnehager. For private barnehager vil kravet om vedtekter vanligvis følge av reglene som gjelder for den foretaksformen som barnehagen blir drevet etter, for eksempel samvirkeformen, stiftelsesloven eller aksjeloven. Vedtektene skal fastsettes av den som er ansvarlig for barnehagen. For kommunale barnehager er det kommunen og for private barnehager er det styret eller eier som er ansvarlig organ for barnehagen, noe som i alminnelighet vil følge av valgt organisasjonsform.

*Andre punktum* viderefører nåværende § 7 fjerde ledd om hva vedtektene skal gi opplysninger om. På samme måte som i dag skal vedtektene inneholde opplysninger som er av betydning for foreldrenes forhold til barnehagen. Bestemmelsen angir eksempler på slike opplysninger, men denne listen er kun ment som eksempler og er ikke uttømmende. Opplysninger som kan være av betydning for foreldrenes forhold til barnehagen, kan være av både praktisk og organisatorisk art.

I tillegg endres ordlyden fra «foreldrenes/de foresattes» til «foreldrene». Dette er kun en språklig endring.

*Til § 9:*

Bestemmelsen er ny og fastslår at barnehageeier skal ha internkontroll for å sikre at barnehagen oppfyller kravene i barnehageloven med forskrifter. Internkontrollen må være egnet til å nå målet om regelverksetterlevelse.

Det er ikke meningen at barnehageeier selv skal utføre alle aktivitetene i internkontrollen. Som på de fleste andre områder må barnehageeier delegere oppgaver og utførelsen av det nærmere internkontrollarbeidet nedover i barnehagen. Styrer/daglig leder i barnehagen vil typisk få oppgaver knyttet til internkontroll, og igjen kunne delegere videre på hensiktsmessig måte. Samtidig er det en forutsetning at delegeringen er forsvarlig, og at den som delegerer oppgaver, følger med på hvordan oppgavene blir ivaretatt i praksis. Man kan delegere oppgaver, men ikke ansvaret for oppgavene. Vurderinger av internkontrollen med risikovurderinger og tilpasninger må barnehageeier gjøre på et helhetlig og overordnet nivå.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset barnehagens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Disse tilpasningene gjelder ikke bare for vurderingen av hvor omfattende internkontrollen må være samlet sett, men også ved vurdering av de ulike aktivitetene isolert sett. Arbeidet med internkontrollen skal ikke være tilfeldig, hendelsesbasert eller spontant.

Det skal utarbeides en beskrivelse av barnehagens hovedoppgaver, mål og organisering. Det kan for eksempel gjøres som en oversikt over lederstrukturer, rapporterings- og styringslinjer, delegeringer, funksjonsbeskrivelser med beskrivelse av ansvar og oppgaver for personell innen et bestemt arbeidsområde og så videre. Barnehageeieren kan vise til delegeringsreglement og andre relevante dokumenter.

Barnehagen må ha nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre regeletterlevelse. Hva som er nødvendig vil blant annet bero på en konkret vurdering av risiko for avvik. Det følger indirekte av kravet at rutinene og prosedyrene må gjelde for barnehagen, gjøres kjent og være tilgjengelige. I hvilken grad rutinene og prosedyrene skal dokumenteres skriftlig, vil følge av dokumentasjonskravet i tredje ledd bokstav d.

Internkontrollen skal sikre at barnehagen avdekker avvik og risiko for avvik, og at barnehagen følger opp avvik og risiko for avvik som er avdekket. Både konstaterte avvik og risiko for avvik skal følges opp. Allerede oppståtte feil skal korrigeres. Samtidig må barnehagen forebygge at feil oppstår. Barnehagen må skaffe oversikt over områder hvor det er fare for manglende etterlevelse av lover og forskrifter.

Barnehagen skal dokumentere internkontrollen i den formen og i det omfanget som er nødvendig. Dokumentasjonskravet gjelder de ulike delene av internkontrollen som systemer, rutiner, instruksjoner og liknende, samt gjennomføringen av konkrete kontroller og aktiviteter. Hva som er nødvendig må barnehagen vurdere ut fra målet med internkontrollen og barnehagens risikoforhold, størrelse, egenart og aktiviteter.

Barnehagen skal evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

Se departementets merknader i kapittel 6.5.

#### *Til § 10:*

Bestemmelsen er i all hovedsak en videreføring av gjeldende § 8, med enkelte mindre endringer.

Overskriften er endret for å gjøre det tydelig at bestemmelsen gjelder for kommunen som barnehagemyndighet.

*Første ledd* er i all hovedsak en videreføring av § 8 første ledd. Bestemmelsen er endret slik at kommunen ikke lenger skal gi veiledning om og påse at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene i nytt kapittel V med forskrifter. Dette er en konsekvens av at ansvaret for å føre tilsyn med regelverket som gjelder økonomiske forhold i private barnehager, blir lagt til Utdanningsdirektoratet. Se merknadene i kapittel 8.3.5.

*Andre ledd* er en videreføring av § 8 andre ledd. Henvisningen til § 12 a, endres til § 16. Dette er en følge av at gjeldende § 12 a blir ny § 16.

*Tredje og fjerde ledd* viderefører § 8 tredje og fjerde ledd. I fjerde ledd fjernes «med utfyllende bestemmelser» etter forskrift, da dette er overflødig.

*Femte ledd* er i all hovedsak en videreføring av gjeldende § 8 femte ledd. Det er tilføyet at kommunens rett til innsyn i dokumenter mv. gjelder så langt dette er nødvendig for at kommunen kan ivareta sine oppgaver «som barnehagemyndighet». Dette er kun en presisering og i tråd med gjeldende rett.

*Sjette ledd* oppheves. Dette skyldes at bestemmelsen om at kommunen forvalter de statlige øremerkede tilskuddene til private barnehager i kommunen, ikke lenger har noen praktisk betydning.

#### *Til § 11:*

Bestemmelsens første punktum fastslår at kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager når den utfører oppgaver som barnehagemyndighet. Dette er en tydeliggjøring av gjeldende rett. Andre punktum fastslår at kommunen skal organisere oppgavene den har som barnehagemyndighet adskilt fra oppgavene kommunen har som barnehageeier når dette er egnet til å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet som barnehagemyndighet. Det betyr at kommunens oppgaver som barnehagemyndighet ikke skal utføres av de samme personene eller ligge under nærmeste leder som også ivaretar oppgaver som barnehageeier. Kommunen har et handlingsrom for hvordan den skal løse oppgavene, så lenge oppgavene som barnehagemyndighet og barnehageeier er organisert adskilt.

Kravet om uavhengighet skal bidra til å sikre likebehandling av private og kommunale barnehager og ivareta tilliten til kommunens upartiskhet som barnehagemyndighet. Kravet gjelder ikke der det ikke er noe behov for en slik organisering ut fra disse hensynene. For enkelte oppgaver, for eksempel tilsyn og behandling av søknader om dispensasjon, er det klart at oppgaven må være



organisert adskilt fra eieroppgavene, uavhengig av om det er private barnehager i den aktuelle kommunen. Når det gjelder tilskudd til private barnehager er det i dag opp til kommunen å avgjøre om den vil gi tilskudd til barnehager som søker om godkjenning etter at barnehagesektoren er rammefinansiert. Kommunen kan da legge vekt på at den heller vil drive barnehagene selv. Hensynet til likebehandling og til å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet som barnehagemyndighet tilsier ikke at det er behov for å organisere denne oppgaven adskilt fra oppgavene kommunen har med å drive de kommunale barnehagene.

Se departementets merknader i kapittel 9.5.

*Til § 12:*

Bestemmelsen viderefører nåværende § 9 b. Bestemmelsen endres slik at fylkesmannen er klageinstans for vedtak fattet av kommunen etter §§ 14 og 15, § 19 første ledd, §§ 24–26, §§ 35–38, § 53 og der det følger av forskrift gitt i medhold av denne loven. Dette er en teknisk endring som følge av at nåværende §§ 10, 11, § 14, §§ 16-18 og § 19e–19h har fått nye paragrafnumre.

*Til § 13:*

*Første ledd* er i all hovedsak en videreføring av nåværende § 9 a. Bestemmelsen endres slik at fylkesmannen skal gi råd og veiledning til kommuner og barnehager om barnehageloven med forskrifter, med unntak av bestemmelsene i kapittel V med forskrifter. Dette er en konsekvens av at tilsyn og veiledning med disse bestemmelsene, flyttes til Utdanningsdirektoratet.

Nytt *andre ledd* fastslår at Utdanningsdirektoratet skal gi råd og veiledning til kommuner og barnehager om bestemmelsene i kapittel V med forskrifter.

Se departementets merknader i kapittel 8.3.5.

*Til § 14:*

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 10, med mindre språklige endringer. I første ledd er «i forhold til» erstattet med «ut fra», siden dette er mer språklig korrekt. Dette innebærer ingen innholdsmessige endringer.

*Til § 17:*

Bestemmelsen viderefører nåværende § 12. I *andre ledd* fastsettes det at det er departementet, og ikke Kongen, som kan gi forskrift om behand-

ling av søknader om opptak i barnehage. Dette skyldes at forskriftsbestemmelser om behandling av søknader om opptak i barnehage ikke er bestemmelser av en slik karakter at det er naturlig at de blir fastsatt av Kongen i statsråd.

*Til § 18:*

Bestemmelsen viderefører dagens § 13. I andre ledd endres henvisningen til barnevernloven til kortformen.

*Til § 19:*

*Første ledd* viderefører gjeldende § 14 andre ledd, med enkelte språklige endringer. Henvisningen til overgangen til rammefinansiering tas ut, da denne er overflødig. På samme bakgrunn utgår gjeldende § 14 første ledd. Bestemmelsen fastslår at kommunen kan gi tilskudd til godkjente private barnehager. Kommunen avgjør søknaden etter eget skjønn. Kommunen skal se hen til barnehageloven § 10 andre ledd som forplikter kommunen til å tilpasse utbyggingsmønster og driftsformer til lokale forhold og behov.

*Andre ledd første punktum* viderefører gjeldende § 14 tredje ledd første punktum med enkelte språklige endringer. Bestemmelsen fastslår at private barnehager som mottar tilskudd, skal behandles likeverdig med kommunale barnehager. Istedenfor ikke-kommunale barnehager benyttes private barnehager.

*Andre ledd andre punktum* fastslår at departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om hva som menes med likeverdig behandling. Bestemmelsen gir departementet hjemmel til å gi forskrifter med nærmere regler om tildeling av tilskudd til private barnehager. Bestemmelsen viderefører nåværende § 14 tredje ledd andre punktum, men med den forskjell at det er departementet, og ikke Kongen, som kan fastsette slike forskriftsbestemmelser. Begrunnelsen for denne endringen er at utfyllende bestemmelser om tildeling av tilskudd til private barnehager, ikke er bestemmelser av en slik karakter at det er naturlig at de blir fastsatt av Kongen i statsråd. Betegnelsen ikke-kommunale barnehager endres til private barnehager. Det foretas også enkelte språklige endringer, med den hensikt å gjøre språket i bestemmelsen bedre.

*Til § 20:*

Bestemmelsen viderefører nåværende § 15, men med den forskjell at det er departementet som

kan fastsette forskrift om foreldrebetaling. Etter gjeldende § 15 er det Kongen som kan fastsette slike forskriftsbestemmelser. Begrunnelsen for denne endringen er at utfyllende forskriftsbestemmelser om foreldrebetaling ikke er bestemmelser av en slik karakter at det er naturlig at de blir fastsatt av Kongen i statsråd.

*Til § 21:*

*Første ledd* fastslår at kapittel V gjelder for private barnehager som mottar tilskudd etter § 19.

*Andre ledd* fastslår at formålet med kapitlet er at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. Kravet om at midlene skal komme barna i barnehagen til gode, fremgår i dag av nåværende § 14 a første ledd første punktum. I ny § 21 andre ledd tydeliggjøres det at det er dette som er formålet med kravene til bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling. Bestemmelsen kan likevel få betydning for tolkningen av kravene i nytt kapittel V med forskrifter. For eksempel kan formålet være et relevant moment i vurderingen av om en kostnad direkte vedrører godkjent drift av barnehagen etter ny § 23 første ledd. Bestemmelsen stenger ikke for at barnehagen kan ta utbytte eller foreta andre utdelinger av overskudd til eier dersom barnehagen oppfyller kravene i ny § 23 med forskrifter.

*Tredje ledd* viderefører gjeldende regulering i § 14 a første ledd andre punktum, men med språklige endringer. Bestemmelsen fastsetter at dersom en privat barnehage har disponert offentlige tilskudd og foreldrebetaling i tråd med kravene i barnehageloven, kan et eventuelt overskudd disponeres fritt. Endringene er ikke ment å innebære en realitetsendring.

Se departementets merknader i kapittel 8.2.5.

*Til § 22:*

*Første ledd* fastslår at med nærstående menes nærstående etter aksjeloven § 1-5 første ledd. Bestemmelsen er en videreføring av nåværende § 14 a andre ledd første punktum.

*Andre ledd* fastslår at med konsern menes konsern etter aksjeloven § 1-3. Bestemmelsen er en videreføring av nåværende § 14 a andre ledd andre punktum.

Se departementets merknader i kapittel 8.2.5.

*Til § 23:*

*Første ledd* viderefører nåværende § 14 a første ledd bokstav a.

*Andre ledd* viderefører nåværende § 14 a første ledd bokstav b. Hvem som skal regnes som nærstående og hva som skal regnes som et konsern, er regulert i ny § 22 første og andre ledd.

*Tredje ledd* viderefører nåværende § 14 a første ledd bokstav c, med enkelte språklige endringer. I stedet for «kan» benyttes «skal». Dette er kun ment som en tydeliggjøring av gjeldende rett.

*Fjerde ledd* viderefører nåværende § 14 a tredje ledd, men med språklige endringer som følge av øvrige justeringer i bestemmelsen.

*Femte ledd* viderefører i all hovedsak nåværende § 14 a fjerde ledd. Bestemmelsen endres til at det er departementet som kan fastsette slike forskriftsbestemmelser. Etter nåværende § 14 a fjerde ledd er det Kongen som kan fastsette slike forskriftsbestemmelser. Begrunnelsen for denne endringen er at utfyllende bestemmelser om regnskap, revisjon og rapportering, ikke er bestemmelser av en slik karakter at det er naturlig at de blir fastsatt av Kongen i statsråd.

Det gjøres også noen språklige endringer sammenlignet med nåværende § 14 a fjerde ledd. Tidligere ga bestemmelsen hjemmel til å fastsette forskrift om «krav til regnskap, revisjon og rapportering, krav til barnehagens dokumentasjon av bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling, og den ikke-kommunale barnehagens opplysningsplikt om økonomiske forhold». Etter ny bestemmelse kan det fastsettes forskrift om «krav til regnskap, revisjon og rapportering.» Departementet legger til grunn at krav til dokumentasjon av bruk av midlene og barnehagens opplysningsplikt er dekket av bestemmelsene i § 23 fjerde ledd, hvor det heter at barnehagen skal kunne dokumentere at midlene er benyttet i tråd med kapittel V. Tilsynsmyndighetens tilgang til opplysninger og dokumentasjon er videre regulert i nytt kapittel X om tilsyn. Departementet mener videre at forskrift med krav til rapportering dekker behovet for å fastsette nærmere krav til dokumentasjon. Den språklige endringen vil derfor ikke medføre endringer i rettstilstanden.

Se departementets merknader i kapittel 8.2.5.

*Til § 38 sjette ledd:*

Henvisningen i *sjette ledd* endres i samsvar med andre endringer i loven.

*Til § 39 andre ledd:*

Henvisningen i *andre ledd* endres i samsvar med andre endringer i loven.

*Til § 41:*

Paragrafen er ny og gir regler om nulltoleranse og forebyggende arbeid i barnehager.

*Første ledd* innebærer at barnehagen ikke skal godta at barn blir utsatt for krenkelser i barnehagen. Utstenging, mobbing, vold, diskriminering og trakassering er tatt inn som eksempler på krenkelser som barn kan utsettes for, og som barnehagen ikke skal godta. Det er ikke en fullstendig oppramsing, men eksemplene er egnet til å belyse hva som menes med krenkelser.

Krenkelser kan omfatte direkte handlinger og verbale uttrykk rettet mot barn, men også mer indirekte krenkelser som utestenging, isolering og baksnakking. Når det gjelder utestenging, må det i mange tilfeller dreie seg om gjentatt utestenging av samme barn for at det skal være omfattet av kravet om nulltoleranse. Det kan for eksempel skje at barn som er godt i gang med en lek, ikke tar nye barn med i leken. En slik situasjon vil i utgangspunktet ikke være utestenging som er omfattet av kravet om nulltoleranse, med mindre det skjer gjentatte ganger overfor det samme barnet. Hvis årsaken til at barn utestenger et annet barn er diskriminering eller trakassering, eller at situasjonen på annen måte er nedverdiggende eller integritetskrenkende for det aktuelle barnet, vil dette være annerledes.

Det skal ikke være en høy terskel for hva som anses som krenkelser som barn kan utsettes for, og som barnehagen ikke skal godta. Barn er mer sårbare enn voksne, og når de er i barnehagen, er de i en situasjon som de er pålagt å være i. Det er likevel ikke slik at enhver kritisk ytring eller uenighet mellom barna er ment å omfattes. Det er en del av barnehagens oppgaver å lære barna å tenke kritisk og kunne akseptere og respektere ulike meninger og overbevisninger. Barnehagebarn kan bli irettesatt av de voksne eller oppleve uenighet med de voksne eller andre barn uten at dette vil være en krenkelse.

Krenkelsesbegrepet i denne bestemmelsen er objektivt i den forstand at hva som er en krenkelse, beror på en helhetlig vurdering, ikke bare på det enkelte barns opplevelse. Det er likevel ikke slik at terskelen for hva som er krenkende, er lik for alle barn. For eksempel kan barnets alder ha betydning for hvilke handlinger og ytringer som anses å være krenkende. Personlige forhold ved det enkelte barn har også betydning for om noe må anses å være krenkende. Det kan være personlige forhold som barnets livssyn, seksuell orientering, kjønnsuttrykk, funksjonsevne, at barnet har atferdsvansker eller sosio-emosjonelle

vansker, eller forhold ved barnets familie- og hjemmesituasjon. Det har også betydning om barna er særskilt sårbare, og om det er synlig for omgivelsene. At et barn tidligere har vært utsatt for krenkelser, kan gjøre vedkommende særskilt sårbar.

Selv om vurderingen av hvilke handlinger og ytringer som ikke skal godtas skal bero på en helhetlig vurdering, har de ansatte alltid en aktivitetsplikt etter § 42 dersom barnet selv opplever å ikke har et trygt og godt barnehagemiljø.

*Første ledd andre punktum* innebærer at alle som arbeider i barnehagen skal gripe inn når et barn i barnehagen utsettes for krenkelser. Plikten gjelder for alle som arbeider i barnehagen. Se merknadene til § 42 første ledd. Plikten til å gripe inn er knyttet til krenkelser som den ansatte selv er vitne til, og som fortsatt pågår. Ofte vil det handle om umiddelbart å stanse negativ oppførsel, for eksempel ved å bryte opp en krangel eller stanse en fysisk krenkelse. Plikten til å gripe inn kan også handle om å inkludere et barn i en utfrysningssituasjon, eller stanse, korrigere eller veilede barn som krenker andre barn verbalt.

Krenkelsesbegrepet er objektivt i den forstand at det må bero på en helhetlig vurdering om noe er en krenkelse, ikke bare det enkelte barns opplevelse. Se merknaden til første ledd.

*Andre ledd* inneholder et krav om kontinuerlig forebyggende arbeid. Barnehagen skal arbeide for å fremme faktorer som gir et positivt psykososialt barnehagemiljø for barna. Å ha et trygt og godt barnehagemiljø innebærer at barna skal ha et barnehagemiljø som fremmer helse, trivsel, lek og læring. Det avgjørende for vurderingen er hvordan barna opplever å ha det mens de er i barnehagen. Barnehagen har et skjerpet ansvar for å ivareta barn med en særskilt sårbarhet. Det er særlig viktig å kartlegge hvem de sårbare barna er, og å sørge for å være i forkant før en situasjon oppstår. At et barn tidligere har blitt mobbet, kan for eksempel gjøre et barn særskilt sårbar. Personlige forhold ved det enkelte barnet kan også gjøre det særlig utsatt for å ikke ha et trygt og godt barnehagemiljø. Det kan være personlig forhold knyttet til for eksempel barnets religion, seksuelle orientering, kjønnsuttrykk, funksjonsevne, til at barnet har atferdsvansker eller sosio-emosjonelle vansker, eller forhold ved barnets familie- og hjemmesituasjon. Barnehagen må søke å finne frem til tiltak som kan forebygge at dette skjer. For eksempel kan barnehagen arbeide med å fremme vennskap og fellesskap som tiltak for å redusere risikoen for at disse barna føler seg utenfor og ekskludert.

Av formålsbestemmelsen i barnehageloven § 1 følger det blant annet at barnehagen i samarbeid og forståelse med hjemmet skal ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling. Barnehagen skal bidra til trivsel og glede i lek og læring, og være et utfordrende og trygt sted for fellesskap og vennskap. Lovens formålsbestemmelse gir føringer for hvordan blant annet kravet til å arbeide forebyggende med barnehagemiljøet skal forstås. Videre har kravene til innhold i barnehageloven § 2 betydning for det forebyggende arbeidet med barnehagemiljøet. Rammeplanen utdypes og utfyller kravene til innhold i barnehagen.

Det nærmere innholdet i kravet til å forebygge tilfeller hvor barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, må bygge på rammeplanen og kunnskap om hvordan barnehagen bør arbeide for å fremme et trygt og godt barnehagemiljø.

Se departementets merknader i kapittel 7.6.4.

#### Til § 42:

Paragrafen er ny og innfører en aktivitetsplikt for å sikre at barnehagebarn har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø. Aktivitetsplikten gjelder barnas psykososiale barnehagemiljø og inneholder fire handlingsplikter og krav til dokumentasjon. Se departementets vurderinger i kapittel 7.7.4.1 om hva som skal til for at barnehagens aktivitetsplikt trer inn.

*Første ledd* pålegger alle som arbeider i barnehagen plikt til å følge med på hvordan barna har det. Dette innebærer en plikt for den enkelte til å være årvåken og aktivt observere hvordan barna agerer hver for seg og seg imellom. At de ansatte følger med, er en nødvendig forutsetning for at de skal få mistanke om eller kjennskap til at ett eller flere barn ikke har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø. Slik mistanke eller kjennskap utløser andre delplikter i aktivitetsplikten. Se omtale av plikten til å følge med i kapittel 7.7.4.2.

Pliktene til å følge med og melde fra gjelder for alle som arbeider i barnehagen. Personkretsen omfatter alle som har et ansettelsesforhold til barnehagen, uavhengig av om det er fulltid eller deltid, fast eller midlertidig, kort- eller langvarig. Også andre som jevnlig yter arbeid eller gjør tjeneste i barnehagen, er omfattet av formuleringen «som arbeider i barnehagen», uavhengig av hvem som er deres arbeidsgiver, eller om de mottar lønn. Derimot skal ikke personer som bare mer tilfeldig eller nå og da befinner seg i barnehagen, omfattes.

Omfanget av den enkelte ansattes plikt avhenger av hvilken rolle, hvilke oppgaver og hvilken posisjon vedkommende har i barnehagen. Det kreves mer av ansatte som har en omsorgsrolle overfor barna, enn det kreves av ansatte med andre typer arbeidsoppgaver. Det vil for eksempel kreves mer av barnehagelærere, assistenter, miljøarbeidere og styrer enn det kreves av vaktmestre og renholdere. Se omtale av hvem som omfattes av aktivitetsplikten i kapittel 7.7.4.3.

*Andre ledd* pålegger alle som arbeider i barnehagen en plikt til å melde fra til styrer om enhver mistanke om eller kjennskap til at et barn ikke har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø. Terskelen for hva som vekker en mistanke om eller gir kjennskap til at et barn ikke har det trygt og godt, skal være lav. En mistanke om at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø kan for eksempel basere seg på observasjoner av barna. Å ha en mistanke vil si at man er usikker på om ett barn, eller flere barn, har det trygt og godt. At et barn gir uttrykk for at han eller hun ikke opplever at det er trygt og godt i barnehagen, oppfyller kravet til at den ansatte har kjennskap. En lav terskel for å melde fra til styrer er nyttig for å samle og holde oversikt over saker som angår samme barn eller de samme barna. På den måten kan styrer avdekke mønstre der samme barn er utsatt for lignende hendelser, eller involvert i mindre episoder som ikke ville blitt sett i sammenheng hvis ulike ansatte oppdaget hendelsene hver for seg.

Styrer kan delegere ansvaret for å ta imot slike meldinger til en annen person i barnehagen. Styrer er likevel ansvarlig for at meldingene følges opp med en undersøkelse og med tiltak dersom det er nødvendig, jf. undersøkelsesplikten i tredje ledd og tiltaksplikten i fjerde ledd. At det er styrer som mottar meldingene, betyr imidlertid ikke at alle undersøkelser skal gjøres av styrer. Styrer må imidlertid være involvert i sakene for å avgjøre hva som er riktig nivå for tiltakene.

All mistanke om og kjennskap til at et barn ikke har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø, skal meldes til styrer. Tidspunktet for når slik melding skal gis må stå i forhold til sakens alvor. Vurderingen av hvor raskt melding skal gis må gjøres fra sak til sak, og det må tas hensyn til formålet med regelen, og at barnehagemiljø saker er tidssensitive. I noen tilfeller er det nødvendig å melde fra til styrer straks, mens det i andre tilfeller kan være forsvarlig å vente noe lenger, for eksempel til slutten av dagen eller til ukentlige oppsummeringer eller lignende. Se omtale av plikten til å melde fra i kapittel 7.7.4.2.

Bestemmelsen slår videre fast at styrer skal melde fra til barnehageeier i alvorlige tilfeller. Hva som er alvorlige tilfeller, vil bero på en skjønnsmessig vurdering ut fra formålet med meldingen. Det kan for eksempel dreie seg om barn som har utvist voldelig atferd utover oppførsel som det er vanlig at små barn ubevisst utøver, eller som på andre måter er særlig integritetskrenkende. Andre eksempler på alvorlige tilfeller kan være forhold som har pågått over lang tid, hvor flere barn eller flere voksne har krenket et annet barn, eller hvor barnehagens personale og styrer over noe tid ikke har klart å løse saken eller bedre barnehagemiljøet. Barnehageeier kan fastsette egne rutiner for når barnehagen skal melde fra til eier, med en lavere terskel for å gi slik melding enn det loven krever. Se omtale av plikten til å melde fra til barnehageeier i kapittel 7.7.4.2.

Styrer kan ikke utsette å melde fra til undersøkelser etter tredje ledd er ferdige. Styrer kan derimot gjøre enkelte undersøkelser dersom disse kan gjøres raskt og det er nødvendig for å kunne ta stilling til om saken er alvorlig. Dersom styrer er i tvil og det kreves grundige undersøkelser for å vurdere om saken er alvorlig, skal saken meldes til barnehageeier.

*Tredje ledd* omhandler barnehagens plikt til å undersøke. Det skal gjelde samme lave terskel for denne undersøkelsesplikten som for plikten til å melde fra etter andre ledd. Barnehagen må legge en vid forståelse til grunn ved vurderingen av om barn har et trygt og godt barnehagemiljø. Plikten til å undersøke trer inn selv om årsaken til at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø skyldes forhold eller hendelser som har skjedd utenfor barnehagen eller tilbake i tid.

Undersøkelsene skal iverksettes snarest. Plikten til å «undersøke saken» innebærer at det må hentes inn nok informasjon til å kunne avdekke hva som har skjedd, og om ett eller flere barn opplever at barnehagemiljøet ikke er trygt og godt. Hvor grundig en mistanke skal undersøkes, må vurderes skjønnsmessig og være avhengig av formålet og hva slags situasjon man står overfor. Undersøkelsene må ha som formål å få frem fakta om en situasjon, bakgrunnen for barnets opplevelse og hvilke forhold i barnets omgivelser som påvirker hvordan barnet har det i barnehagen. Dette kan kreve at undersøkelsene også handler om å avklare og opplyse forhold som har skjedd tilbake i tid eller utenfor barnehagetiden og barnehagens område. Det avgjørende er ikke hva som er årsaken til at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, men hvordan disse forholdene påvirker barnet og hvilke behov barnet har

for tilrettelegging i barnehagen. Hvis undersøkelsen viser at det er barn som ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, eller i saker der barnet selv uttrykker dette eller foreldrene har sagt fra, må informasjonen som fremkommer i undersøkelsen i neste omgang brukes til å vurdere hvilke tiltak som skal settes inn. Se også nærmere omtale om hvor langt undersøkelsesplikten strekker seg i kapittel 7.7.4.2.

*Fjerde ledd* innebærer en plikt til å undersøke saken og sette inn egnede tiltak dersom et barn eller foreldrene sier fra om at barnet ikke har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø. Det skal ikke stilles strenge krav til hva det er å «si» at barnet ikke har det trygt og godt. Det er barnehagens ansvar å fange opp at barnet eller foreldrene sier fra om at barnehagemiljøet ikke er trygt og godt. Hensikten med undersøkelsen er å få et tilstrekkelig grunnlag til å finne frem til riktige tiltak. Barnehagen skal sette inn tiltak uansett om undersøkelsen viser at det etter en helhetlig vurdering ikke har skjedd noen krenkelser mot barnet. Så lenge barnet selv opplever å ikke ha det trygt og godt, skal barnehagen sette inn tiltak for å hjelpe barnet. Tiltakene kan rette seg mot større eller mindre problemer eller miljøutfordringer i barnegruppen eller barnehagen. I noen tilfeller kan også tiltakene gå ut på å veilede barnet og å sette barnet bedre i stand til å håndtere det som oppleves vanskelig. Se omtale av plikten til å undersøke i kapittel 7.7.4.2.

Barnehagen har også plikt til å sette inn egnede tiltak dersom undersøkelser som barnehagen har utført på eget initiativ, viser at ett eller flere barn ikke har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø. Dette betyr at barnehagen skal sette inn tiltak på eget initiativ, i noen tilfeller også dersom barnet selv eller foreldrene ikke har bedt om eller ønsker det.

Plikten til å sette inn tiltak må tolkes utvidende, og omfatter også en plikt til å følge opp tiltakene, evaluere virkningen og eventuelt legge til eller endre tiltak dersom det er nødvendig for å nå målet. Hvor omfattende evaluering som må gjøres, vil variere ut fra sakens art.

At tiltakene skal være «egne», innebærer for det første at tiltakene må være lovlige. Plikten er derfor begrenset til tiltak som enten ikke krever lovhjemmel eller som har lovhjemmel. At tiltakene skal være «egne», innebærer for det andre at de skal kunne føre til at barnet eller barna får et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø. Tiltakene må tilpasses den konkrete saken, blant annet hva som er årsaken til at barnet eller barna ikke har et trygt og godt barnehagemiljø.

At tiltak skal velges på grunnlag av en «konkret og faglig vurdering», betyr at barnehagen må bruke et relevant kunnskapsgrunnlag og i lys av både erfaringer, forskningsgrunnlag og den lokale konteksten for å finne frem til egnede tiltak. Kravet forutsetter at de ansatte har oppdatert og tilstrekkelig kompetanse om regelverket, barnehagemiljø og arbeid mot mobbing og andre krenkelser.

At plikten gjelder «så langt det finnes» egnede tiltak, innebærer at barnehagen har plikt til å sette inn de egnede tiltakene som finnes, og som er tilgjengelige for barnehagen. Barnehagen må aktivt søke etter mulige og egnede tiltak. Ofte vil det være behov for flere tiltak i sammenheng for at tiltakene i sum skal være egnet til å løse problemet. Tiltakene kan rette seg mot større eller mindre problemer eller miljøutfordringer i barnehagen. Dersom årsaken til at et barn opplever at barnehagemiljøet ikke er trygt og godt er forhold utenfor barnehagetiden og barnehagens område, vil barnehagen ha mer begrenset mulighet til å rette opp dette. Men barnehagen skal så langt det finnes egnede tiltak sørge for at barnet får et trygt og godt barnehagemiljø. Dersom årsaken til at barnet opplever at barnehagemiljøet ikke er trygt og godt er forhold utenfor barnehagen, må barnehagen likevel søke etter alle egnede måter å hjelpe barnet på. Dette kan være gjennom tiltak som settes inn i barnehagen, men som har effekt utenfor barnehagetiden og barnehagens område. I tillegg må det vurderes om det er andre instanser barnehagen bør involvere eller melde fra til, for eksempel helsetjenesten, barneverntjenesten eller kommunens oppsøkende tjeneste. Se omtale av plikten til å sette inn egnede tiltak i kapittel 7.7.4.2.

Plikten til å sette inn tiltak varer inntil barnet har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø. Det innebærer at barnehagens plikt løper så lenge barnet opplever at barnehagemiljøet ikke er trygt og godt. Aktivitetsplikten oppfylles gjennom at barnehagen kontinuerlig vurderer hvilke tiltak som er aktuelle, setter inn de tiltakene som etter en faglig vurdering anses egnet og stadig evaluerer og eventuelt justerer tiltakene for å sørge for at barnet får et trygt og godt barnehagemiljø. Dette betyr ikke at barnehagen alltid må sette inn det tiltaket som barnet eller foreldrene ønsker. Men det betyr at barnehagen må fortsette å prøve å hjelpe barnet til å få det bedre i barnehagen. Det kan være enkelte tilfeller der barnehagen ikke klarer å oppnå at barnet får et trygt og godt barnehagemiljø, fordi det ikke er faglig forsvarlig å gjøre det ene tiltaket barnet eller foreldrene mener er nødvendig. Men barnehagen kan ikke

slutte å forsøke. Barnehagen må fortsette å gjøre det den kan for at barnet skal få et trygt og godt barnehagemiljø. Se omtale av når barnehagens aktivitetsplikt er oppfylt i kapittel 7.7.4.4.

Plikten i *femte ledd* til å lage en plan for tiltakene utløses samtidig som plikten til å sette inn tiltak, jf. fjerde ledd. Omfanget av opplysninger under hvert av punktene a) til e) må tilpasses saken. En aktivitetsplan behøver ikke å knytte seg til ett bestemt barn, men kan ta for seg en situasjon eller utfordring som omfatter flere eller hele barnegruppen. Det stilles ikke formkrav til planen utover at den skal være skriftlig. Planen er ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Forvaltningslovens regler om prosess og innhold kommer derfor ikke til anvendelse. Se departementets omtale av krav til dokumentasjon i kapittel 7.7.4.5.

#### *Til § 43:*

Bestemmelsen er ny, og fastsetter en skjerpet aktivitetsplikt dersom en som arbeider i barnehagen krenker et barn. Ordlyden «en som arbeider i barnehagen» i denne bestemmelsen skal forstås tilsvarende som i § 42. Begrepet krenkelse skal forstås tilsvarende som i § 41 første ledd.

Det gjelder ingen nedre terskel for plikten til å melde fra etter *første ledd* første punktum. Den som arbeider i barnehagen, skal melde fra til styrer ved enhver mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider i barnehagen utsetter eller har utsatt ett eller flere barn for krenkelser. I utgangspunktet er det opp til den ansatte etter en konkret vurdering å ta stilling til om det er grunn til mistanke om at en som arbeider i barnehagen, krenker eller har krenket ett eller flere barn. Men det vil alltid gi grunnlag for mistanke dersom ett barn selv eller foreldrene sier at det har skjedd. At melding skal gis straks, betyr at personalet skal melde fra til styrer så raskt som mulig. Første ledd andre punktum slår fast at styrer skal melde fra til barnehageeier.

*Andre ledd* pålegger de som arbeider i barnehagen å melde fra til barnehageeier dersom de har mistanke om eller kjennskap til at styrer krenker eller har krenket ett eller flere barn. Det er ingen konflikt mellom forvaltningslovens regler om taushetsplikt og den skjerpede meldingsregelen her. Ikke alle opplysningene vil være av en art som omfattes av taushetsplikten i forvaltningsloven § 13, og taushetsplikten er uansett ikke til hinder for utveksling av opplysninger innad i et forvaltningsorgan når utvekslingen skjer for å utføre de oppgavene som opplysningen er innhentet for, jf. forvaltningsloven § 13 b. Kanaler for melding til

barnehageeier må likevel ha tilfredsstillende informasjonssikkerhet slik at kravene i personopplysningsloven ivaretas.

*Tredje ledd* slår fast at både undersøkelser og tiltak, jf. § 42 tredje og fjerde ledd, skal settes i verk straks i tilfeller der det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider i barnehagen, krenker eller har krenket ett eller flere barn.

De øvrige delpliktene og kravene i aktivitetsplikten i § 42 gjelder også i tilfeller hvor ett eller flere barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø fordi barnet eller barna blir eller har blitt krenket av en som arbeider i barnehagen.

Se departementets omtale av den skjærpede aktivitetsplikten i kapittel 7.7.4.6.

*Til § 48:*

Bestemmelsen er en videreføring av nåværende § 7 andre ledd. Bestemmelsen er endret slik at den bruker betegnelsen kommunale barnehager i stedet for kommunale barnehageeiere. Bestemmelsen er endret slik at den bruker betegnelsen private barnehager i stedet for ikke-kommunale barnehageeiere. Dette er en språklig endring som følge av at ikke-kommunale barnehager omtales som private barnehager i dagligtalen. Betegnelsen private barnehager skal fortsatt omfatte andre ikke-kommunale barnehager. Det er gjort enkelte andre språklige endringer.

I bestemmelsen fastsettes det at barnehageeiere må legge frem opplysninger om tjenestedata og regnskapsdata. Departementet kan gi nærmere forskrift om dette. Departementet kan også gi forskrift om hvem barnehageeiere må legge tjenestedata og regnskapsdata frem for.

*Til § 49:*

Bestemmelsen er en videreføring av nåværende § 7 tredje ledd. Henvisningen er endret til § 10 fjerde ledd som følge av øvrige endringer.

*Til § 50:*

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende § 23 første og andre ledd. *Første ledd andre punktum* endres slik at den bruker betegnelsen foreldre, og ikke foresatte. Endringen er kun språklig og innebærer ingen endring av gjeldende rett. Endringen er ment å sikre at loven bruker den samme betegnelsen når det menes det samme.

Se departementets merknader i kapittel 7.5.4.

*Til § 53:*

*Første ledd* viderefører § 16 første ledd. Det er foretatt språklige endringer ved å presisere at kommunens tilsyn er å se til at barnehagene drives i samsvar med barnehageloven med forskrifter. Det er gjort unntak for kapittel V med forskrifter siden det er Utdanningsdirektoratet som fører tilsyn med disse kravene. Se departementets merknader i kapittel 8.3.5.

*Andre ledd* viderefører at kommunen kan gi pålegg til barnehager om å rette uforsvarlige eller ulovlige forhold ved godkjente eller godkjenningspliktige virksomheter. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller forholdet ikke lar seg rette, kan kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten. Stenging er den mest inngripende reaksjonen og kan derfor bare brukes ved gjentatte eller særlig alvorlige regelbrudd. Ved vedtak om pålegg om retting eller tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten, skal kommunen følge saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. Kommunen har ikke lenger plikt til å sende vedtak om stenging til fylkesmannen til orientering.

Siden kommunen ikke fører tilsyn med om barnehagene oppfyller kravene i kapittel V med forskrifter, kan kommunen ikke vedta tilbakehold, reduksjon eller tilbakebetaling av tilskudd.

*Tredje ledd* er ny og fastslår at foreldrerådet skal få mulighet til å uttale seg før kommunen fatter vedtak om stenging.

*Fjerde ledd* viderefører bestemmelsen i gjeldende § 8, om at barnehagen skal legge frem alle opplysninger som kommunen trenger for å føre tilsyn. Det er presisert at barnehagens plikt til å legge frem opplysninger gjelder uten hinder av taushetsplikt. Barnehagen skal gi kommunen adgang til barnehagens lokaler. Adgangen til barnehagens lokaler vil være avhengig av at kommunen trenger det for å føre tilsyn. Bestemmelsen bruker begrepet opplysninger i stedet for dokumenter, men dette er ikke ment å være en innholdsmessig endring sammenlignet med gjeldende rett. Retten til innsyn er knyttet til tilsyn, noe som heller ikke innebærer en rettslig endring. Bestemmelsen er en presisering av § 10 femte ledd, som gjelder for alle kommunens myndighetsoppgaver.

*Til § 54:*

Bestemmelsen viderefører nåværende § 9 første ledd. Bestemmelsen fastslår at fylkesmannen fører tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter

som barnehagemyndighet etter §§ 10 og 53, kapittel IV, V og VII med forskrifter. Henvisningene til paragrafer og kapitler i loven er endret som følge av at det gjøres lovtekniske endringer i loven. Endringene innebærer ingen innholdsmessige endring sammenlignet med dagens regulering. Se merknader i kapittel 8.3.5.

At fylkesmannen har rett til innsyn i opplysninger og adgang til barnehagelokaler uten hinder av taushetsplikt, følger av kommuneloven kapittel 30 og er derfor ikke tatt med i bestemmelsen. Tilsvarende er fylkesmannens adgang til å gi pålegg om retting regulert i kommuneloven kapittel 30.

*Til § 55:*

*Første ledd* viderefører gjeldende § 9 andre ledd om at fylkesmannen i særlige tilfeller kan føre tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med barnehageloven og tilhørende forskrifter. Det er gjort unntak for kapittel V med forskrifter siden det er Utdanningsdirektoratet som fører tilsyn med disse kravene. Se departementets merknader i kapittel 8.3.5.

*Andre ledd* viderefører at fylkesmannen kan gi pålegg til barnehager om å rette ulovlige forhold. Hvis barnehagen ikke overholder fristen for å etterkomme pålegget, eller forholdet ikke lar seg rette, kan fylkesmannen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen. Bestemmelsen er endret slik at kommunen og foreldrerådet skal få mulighet til å uttale seg før fylkesmannen fatter et vedtak om stenging. Dette skal bidra til å gi fylkesmannen informasjon om hvordan et vedtak om stenging kan påvirke kommunens samlede barnehagetilbud, og om hvordan kommunen og foreldrerådet stiller seg til saken. Fylkesmannens stengingsvedtak skal sendes kommunen til orientering. Siden fylkesmannen ikke fører tilsyn med om barnehagene oppfyller kravene i kapittel V med forskrifter, kan ikke fylkesmannen vedta tilbakehold, reduksjon eller tilbakebetaling av tilskudd.

*Tredje ledd* viderefører at barnehagen skal legge frem alle opplysninger som fylkesmannen trenger for å føre tilsyn. Det er presisert at barnehagens plikt til å legge frem opplysninger gjelder uten hinder av taushetsplikt. Barnehagen skal gi fylkesmannen adgang til barnehagens lokaler. Adgangen til barnehagens lokaler vil være avhengig av at fylkesmannen trenger det for å føre tilsyn. Bestemmelsen bruker begrepet opplysninger i stedet for dokumenter, men dette er ikke ment å være en innholdsmessig endring i forhold til gjeldende rett.

*Til § 56:*

Bestemmelsen er ny, og oppretter et nasjonalt tilsyn med økonomiske forhold for private barnehager. *Første ledd* fastslår at Utdanningsdirektoratet fører tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene i kapittel V med forskrifter om økonomiske forhold i private barnehager. Bestemmelsen må ses i sammenheng med kommunens tilsynsoppgaver i ny § 53, der kommunen fører tilsyn med barnehagenes etterlevelse av øvrige lovkrav. Se merknader i kapittel 8.3.5.

*Andre ledd* fastslår at Utdanningsdirektoratet kan gi pålegg til barnehager om å rette ulovlige forhold. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller forholdet ikke lar seg rette, kan Utdanningsdirektoratet vedta tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten. Stenging kan kun brukes ved gjentatte eller alvorlige brudd på regelverket.

*Tredje ledd* fastslår at Utdanningsdirektoratet kan vedta at tilskudd til barnehagen skal holdes tilbake dersom barnehagen har brutt bestemmelser i kapittel V med forskrifter. Det er kommunen som forvalter det offentlige tilskuddet til private barnehager. Dersom Utdanningsdirektoratet vedtar at tilskuddet til en privat barnehage skal holdes tilbake, må departementet samarbeide med kommunen om dette.

*Fjerde ledd* fastslår at Utdanningsdirektoratet kan vedta at barnehagen skal betale tilskudd tilbake til kommunen dersom barnehagen har brutt bestemmelser i kapittel V med forskrifter. Barnehagen kan ikke bruke tilskudd og foreldrebetaling til å dekke denne typen tilbakebetalingskrav. Dette er en følge av at tilskudd og egenbetaling bare kan belastes kostnader som direkte gjelder godkjent drift av barnehagen, jf. ny § 23 første ledd. Utdanningsdirektoratets vedtak skal inneholde eventuelle terminer for tilbakebetaling.

Nåværende § 16 a fastslår at vedtak om tilbakehold eller tilbakebetaling av tilskudd skal stå i forhold til regelbruddets art og økonomiske betydning. Dette går ikke lenger frem av lovteksten. Dette er ikke ment å innebære en rettslig endring. Forvaltningsrettens krav til forholdsmessighet innebærer at dette er en vurdering departementet må gjøre. Omfanget av offentlig tilskudd og foreldrebetaling som er misbrukt er et vesentlig kriterium ved utmåling av økonomiske reaksjoner. I tillegg til det økonomiske omfanget kan det legges vekt på hvor alvorlig regelbruddet er. Barnehageeier er ansvarlig for driften, inkludert å håndtere økonomiske reaksjoner på lovbrudd på en måte som ikke rammer barna.



*Femte ledd* fastslår at kommunen skal ha rett til å uttale seg før Utdanningsdirektoratet fatter vedtak om retting, stenging, tilbakehold av tilskudd eller tilbakebetaling av tilskudd. Kommunen er lokal barnehagemyndighet, og Utdanningsdirektoratet må kjenne til kommunens vurdering av hvordan eventuelle vedtak kan slå ut før vedtak fattes. Kommunen skal derfor få uttale seg før Utdanningsdirektoratet fatter vedtak. Når det gjelder tilbakehold av tilskudd, er det kommunen som vil måtte gjennomføre vedtaket da det er kommunen som forvalter tilskuddene. Det er vedtaket fra Utdanningsdirektoratet og ikke kommunens gjennomføring av vedtaket som er bestemmende for barnehagens plikter, og som eventuelt kan påklages.

Utdanningsdirektoratet vedtak om reaksjoner i forbindelse med tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager skal sendes kommunen til orientering. Se omtale av reaksjoner i kapittel 8.5.5.

*Sjette ledd* fastslår at foreldrerådet skal få mulighet til å uttale seg før Utdanningsdirektoratet fatter vedtak om stenging.

*Syvende ledd* fastslår at barnehagen uten hinder av taushetsplikt skal legge frem alle opplysninger som Utdanningsdirektoratet trenger for å føre tilsyn. Dersom Utdanningsdirektoratet i forbindelse med gjennomføring av tilsyn har behov for dokumentasjon fra eieren av barnehagen eller nærstående av eieren, skal Utdanningsdirektoratet også ha tilgang til slik dokumentasjon. Barnehagen skal gi Utdanningsdirektoratet adgang til barnehagens lokaler. Adgangen til barnehagens lokaler vil være avhengig av at Utdanningsdirektoratet trenger det for å føre tilsyn.

Vedtaket om reaksjoner vil være enkeltvedtak etter forvaltningsloven. I tråd med forvaltningslovens alminnelige regler, vil Kunnskapsdepartementet være klageinstans for vedtak fattet av Utdanningsdirektoratet i forbindelse med økonomisk tilsyn.

Se merknader i kapittel 8.4.5.

*Til § 57:*

Bestemmelsen viderefører nåværende § 26. I *fjerde ledd* presiseres det at departementet kan gi nærmere overgangsbestemmelser om overføringen av ansvaret for å føre tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager fra kommunene til Utdanningsdirektoratet.

## 15.6 Endringer i voksenopplæringsloven

---

*Til § 1:*

*Første ledd* er kun en språklig justering av formålet ved at «læringsaktivitet» endres til «kursaktivitet». Opplæring foregår i form av kurs med flere deltakere.

Nytt *andre ledd* utvider og tilpasser gjeldende formålsbestemmelse som følge av deling av studieforbundsordningen mellom Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet. Bestemmelsen knytter lovens formål tettere opp mot overordnede politiske målsetninger på kultur- og frivillighetsfeltet. Se omtale i kapittel 11.2.

*Til § 2:*

Henvisningen til kapittel 2 og kapittel 3 i loven i *første ledd* oppheves som en følge av endringene i loven.

*Andre ledd* oppheves som en følge av flytting av bestemmelsene for kapittel 4-skolene til friskoleloven. Nåværende *tredje ledd* blir nytt *andre ledd*.

*Til § 3 første ledd bokstav d:*

En definisjon av politiske partiers studieforbund tas inn i bokstav d. Definisjonen er flyttet fra forskriften og ordlyden er forenklet. Endringen innebærer ingen realitetsendring.

Definisjonen av nettskole og fjernundervisning oppheves. Den er unødvendig, da kapittel 3 om nettskoler oppheves.

*Til § 4:*

*Første ledd* presiserer at studieforbundene skal drive sin kursaktivitet på grunnlag av minst ett av de overordnede målene. Dette er ikke en realitetsendring, kun en språklig presisering.

*Første ledd bokstav b og bokstav e* endres for å knytte de overordnede målene i loven tettere opp mot de politiske målsetningene på kultur- og frivillighetsfeltet som følge av forslaget om deling av studieforbundsordningen. Nåværende bokstav b tas ut da dette målet er dekket av formålet i lovens § 1.

*Første ledd bokstav c* innebærer kun en språklig justering, og er ikke en realitetsendring.

*Til § 5 andre ledd bokstav d:*

Det er en forenkling av bestemmelsen ved at kravet til en regional organisasjonsmessig forankring tas ut. Det er fortsatt et krav om at studieforbundene må ha virksomhet over hele landet, men det er opp til dem å vurdere hvordan de skal etablere regional forankring. Studieforbundene må dokumentere den regionale forankringen og Kompetanse Norge vil følge dette opp i de regelmessige tilsynene med studieforbundene.

*Til § 6:*

*Første ledd andre punktum presiserer at studieforbundene kun kan motta støtte etter loven fra det departement studieforbundet er godkjent av. Det vil si at for studieforbundene som i sin tid ble godkjent av Kunnskapsdepartementet og hvor forvaltningen nå er flyttet til Kulturdepartementet, skal bestemmelsen leses som om de er godkjent av Kulturdepartementet.*

Dagens tredje ledd blir nytt *andre ledd*, og det foretas en forenkling av ordlyden. Fjerde og femte ledd videreføres som nytt *tredje og fjerde ledd*.

*Til § 7:*

Som en følge av endringene i loven oppheves henvisningen til kapittel 2. Loven vil ikke ha kapitelinndeling etter endringene som er foreslått.

*Til § 10:*

Som en følge av endringene i loven oppheves henvisningen til kapittel 2. Loven vil ikke ha kapitelinndeling etter endringene som er foreslått.

*Til § 11:*

*Første ledd første punktum* er en endring som følge av de andre endringene i loven ved at kapitelinndelingen i loven oppheves. *Andre punktum* gir forskriftshjemmel for de nærmere kravene om tilsyn, krav til regnskap, dokumentasjon og revisjon.

Nytt *andre ledd* presiserer departementets rett til å kreve tilbakeført gjenstående midler som skriver seg fra statstilskuddet ved avvikling av studieforbund. Dette er en kodifisering av gjeldende praksis, og er derfor ingen realitetsendring. Videre gis det i bestemmelsen en forskriftshjemmel for nærmere regler om avvikling.

*Til § 13:*

I *første ledd* slås det fast at de studieforbundene som er godkjent etter voksenopplæringsloven beholder sin godkjenning. Det er ikke nødvendig å søke om ny godkjenning selv om deler av ordningen flyttes til Kulturdepartementet.

I *andre ledd* gis det en overgangsordning for nettskoler godkjent etter voksenopplæringsloven. De beholder sin godkjenning ut 2026.

## 15.7 Opphevelse av endringslov til tidligere fagskolelov

Lov 17. juni 2016 nr. 68 om endringer i fagskoleloven (om studentrettigheter m.m.) oppheves. Loven ble ved en feil ikke opphevet da nåværende lov om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleloven) av 8. juni 2018 nr. 28 ble vedtatt. Se kapittel 13.3.

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i folkehøyskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m. (samleproposisjon).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i folkehøyskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m. (utfasing av tilskudd til kortkurs i folkehøyskolen, internkontroll for friskoler og barnehager, psykososialt barnehagemiljø, krav til og tilsyn med private barnehager, kommunal barnehagemyndighet, studieforbund m.m.) i samsvar med et vedlagt forslag.

## Forslag

# til lov om endringer i folkehøgskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m. (utfasing av tilskudd til kortkurs i folkehøgskolen, internkontroll for friskoler og barnehager, psykososialt barnehagemiljø, krav til og tilsyn med private barnehager, kommunal barnehagemyndighet, studieforbund m.m.)

### I

I lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa gjøres følgende endringer:

Ny § 13-3e skal lyde:

#### § 13-3e *Karriererettleiing*

Fylkeskommunen skal ha eit tilbod om gratis karriererettleiing for alle som er busette der. Fylkeskommunen skal samarbeide med Arbeids- og velferdsetaten om tilbodet.

Departementet kan gi forskrift om innhaldet i og organiseringa og omfanget av tilbodet om karriererettleiing.

§ 15-6 andre ledd skal lyde:

Det er likevel foreldra til barnet som har rett til å velje privat skole, jf. § 2-1, samtykke til fritak frå heile opplæringsplikta, jf. § 2-1, velje skriftspråk, jf. § 2-5, krevje fritak frå delar av undervisninga med omsyn til religion eller livssyn, jf. § 2-3a, og krevje opplæring i *kvensk eller finsk* og i og på samisk, jf. §§ 2-7 og 6-2.

### II

I lov 6. desember 2002 nr. 72 om folkehøgskoler gjøres følgende endringer:

§ 1 første ledd annet punktum skal lyde:

Folkehøgskole må være med i skolens navn, og bare skoler som er godkjent etter § 2, kan bruke *navnet folkehøgskole*.

§ 2 første ledd bokstav c skal lyde:

c. Skolen skal ha minst 35 elever årlig i gjennomsnitt over fire år.

§ 2 første ledd bokstav d skal lyde:

d. Skolen skal ha *kurs* som varer minimum 16,5 uker.

### III

I lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar gjøres følgende endringer:

§ 2-1 andre ledd bokstav g skal lyde:

g) *vidaregåande opplæring i verneverdige tradisjonshandverksfag*

§ 3-1 skal lyde:

#### § 3-1 *Inntak av elevar*

Skolane skal ha heile landet som inntaksområde. Dei skal stå opne for alle som fyller vilkåra for inntak i offentlege skolar, jf. opplæringslova § 2-1 tredje ledd og § 3-1 første ledd. Dette gjeld òg skolar i utlandet og internasjonale skolar i Noreg. Skolane kan reservere eit avgrensa tal på elevplassar til søkjarar som kjem etter hovudinntaket.

Ved inntak til vidaregåande skolar skal ungdom med rett til vidaregåande opplæring etter opplæringslova § 3-1 prioriterast føre vaksne søkjarar med rett til vidaregåande opplæring etter opplæringslova § 4A-3. Skolar for funksjonshemma kan også ta inn vaksne søkjarar utan rett til vidaregåande opplæring. Heimfylket skal vurdere realkompetansen til ein vaksen søkjar før han eller ho kan takast inn som elev ved ein vidaregåande skole. *Departementet kan gi forskrift om*

*inntak til vidaregåande skolar. Forskrifta kan mellom anna innehalde reglar om krava til inntak og om unntak frå krava i første og tredje punktum.*

*Norske vidaregåande skolar i utlandet kan ikkje ta inn vaksne.*

Skolane skal ha eit inntaksreglement som viser prioriteringa av søkjarar, dersom søkinga er større enn kapasiteten til skolen. Reglementet skal innehalde reglar for prioritering ut frå saklege omsyn. Inntaksreglementet skal liggje innanfor den avgrensinga som følgjer av første og andre ledd. Skolen avgjer i samsvar med reglementet kven av søkjarane som skal takast inn.

Melding om inntak av elevar i grunnskolar skal sendast til heimkommunen til eleven. Melding om inntak til vidaregåande skolar skal sendast til heimfylket til eleven. Skolen skal melde frå til heimfylket om behovet for lære plass når eleven er teken inn på vidaregåande *trinn 2*.

Ved avgjerd etter desse reglane gjeld forvaltningslova. Avgjerd om inntak er enkeltvedtak, jf. forvaltningslova § 2. Departementet er *klageinstans*.

§ 5-2 andre ledd bokstav e skal lyde:

- e) fremje saker om *skolebyte* etter *opplæringslova § 9 A-12*, jf. *§ 2-4 andre ledd i denne lova* og *bortvising* etter § 3-10 andre ledd *i denne lova*,

§ 5-2 andre ledd bokstav i skal lyde:

- i) sørge for å ha rett og nødvendig kompetanse i verksemda. Styret skal *sørge for at lærarar, dagleg leiar og andre tilsette i skolen får høve til å utvikle seg fagleg og pedagogisk så dei kan vere på høgde med utviklinga i skolen og samfunnet*.

§ 5-2 andre ledd bokstav k skal lyde:

- k) drøfte den årlege rapporten om tilstanden i skolen som er utarbeidd *etter § 5-2b*.

§ 5-2 tredje ledd oppheves.

§ 5-2 fjerde ledd blir tredje ledd og skal lyde:

I andre saker enn dei som følgjer av *andre ledd*, kan styret med 2/3 fleirtal delegere avgjerdsretten.

Ny § 5-2a skal lyde:

#### § 5-2a Internkontroll

Styret skal ha internkontroll for å sikre at krava i denne lova med forskrifter blir følgde.

Internkontrollen skal vere systematisk og tilpassa storleiken på skolen og særpreget, aktivitetane og risikoforholda der.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal styret

- a) utarbeide ei beskriving av skolen sine hovudoppgåver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutinar og prosedyrar
- c) avdekkje og følgje opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den forma og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbetre skriftlege prosedyrar og andre tiltak for internkontroll

Ny § 5-2b skal lyde:

#### § 5-2b *Plikt til å arbeide med kvalitetsutvikling*

Styret skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatata frå nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører etter § 7-2 tredje ledd. Som ein del av oppfølgingsansvaret skal det utarbeidast ein årleg rapport om tilstanden i skolen med omsyn til læringsresultat, fråfall og læringsmiljø.

Styret skal sørge for at skolen jamleg vurderer i kva grad organiseringa, tilrettelegginga og gjennomføringa av opplæringa medverkar til å nå dei måla som er fastsette i godkjende læreplanar etter § 2-3. Elevane skal involverast i denne vurderinga.

Kapittel 6A skal lyde:

Kapittel 6A. Diverse skolar som gir yrkesretta opplæring

#### § 6A-1 *Godkjenning av skolar*

Skolar som 30. juni 2010 var godkjende og i drift etter tidlegare kapittel 6A i denne lova, har rett til statstilskot og til å drive verksemd etter dette kapitlet.

Departementet kan etter søknad godkjenne driftsendringar og nye skolar etter dette kapitlet. Departementet kan gi forskrift om fastsetjing av maksimalt elevtal per linje eller tilbod på desse skolane. Godkjenninga fell bort dersom ein skoleleiar etter at godkjenning vart gitt. Det same gjeld om drifta etter lova blir nedlagd.

Departementet kan gi forskrift om fristar for søknader om godkjenning av driftsendringar og nye skolar.

Departementet kan gi forskrift om kjøp av opplæringstenester.

#### § 6A-2 *Krav til innhald og vurdering av opplæringa*

Skolen skal drive verksemda si etter læreplanar godkjende av departementet. Det må gå fram av planane kva slags vurderingsformer og dokumentasjon skolen skal nytte. Skolen skal ha

læreplanar som er på nivå over grunnskoleopplæring. Skolen definerer sjølv sitt eige faglege og/eller verdimeslige grunnlag. Opplæringa skal vere på norsk eller samisk. Dersom særlege grunnar tilseier det, kan ein skole få godkjent andre undervisningsspråk enn norsk og samisk.

Departementet kan gi forskrift om vurdering av elevar, klage på vurdering, eksamen og dokumentasjon.

Departementet kan gi forskrift om eit nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk.

#### § 6A-3 *Inntak av elevar*

Skolane skal ha heile landet som inntaksområde.

Skolane skal ha eit inntaksreglement som viser prioriteringa av søkjarar, dersom søkinga er større enn kapasiteten til skolen. Skolen kan i reglementet fastsetje vilkår for inntak til skolen. Reglar for prioritering av søkjarar skal vere baserte på saklege omsyn. Skolen avgjer i samsvar med reglementet kven av søkjarane som skal takast inn.

Ved avgjerd etter desse reglane gjeld forvaltningsloven. Avgjerder om inntak er enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2. Departementet er klageinstans.

Departementet kan gi forskrift om avgrensingar i inntaket av søkjarar utan fast tilknytning til Noreg.

#### § 6A-4 *Kompetansekrav til undervisningspersonalet*

Styret fastset krav til kompetanse for undervisningspersonalet ved skolen, med mindre departementet i det enkelte tilfellet fastet noko anna.

Dersom det ikkje er søkjarar som fyller dei fastsette kompetansekrava, kan andre tilsetjast mellombels. Med mindre det er avtalt ein kortare tilsetjingsperiode, skal tilsetjinga vare til og med 31. juli.

#### § 6A-5 *Bortvising*

Skolen kan fastsetje i ordensreglementet at elevar kan visast bort frå undervisninga dersom dei bryt reglementet i alvorleg grad eller fleire gonger. Elevar kan visast bort i opp til fem dagar. Den daglege leiaren ved skolen kan vedta bortvising etter å ha rådført seg med lærarane til eleven.

Når ein elev over tid har vist ei framferd som i alvorleg grad går ut over orden og arbeidsro på skolen, eller når ein elev alvorleg forsømmer pliktene sine, kan eleven etter vedtak av styret visast bort frå resten av det kurset eleven er teken inn på.

Før det blir gjort vedtak om bortvising, skal skolen vurdere andre hjelpe- eller refsingstiltak.

Avgjerd om bortvising er enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2. Departementet er klageinstans.

#### § 6A-6 *Offentlege tilskot, skolepengar mv.*

Alle offentlege tilskot og skolepengar skal kome elevane til gode. Dette inneber mellom anna at skolen ikkje kan:

- a) gi utbytte eller på annan måte overføre overkot til eigarane eller deira nærstående, verken når skolen er i drift, eller om drifta blir nedlagd
- b) pådra seg kostnader i form av leigutgifter for eigedom eller lokale som tilhøyrrer skolens eigarar eller deira nærstående, eller på annan måte pådra seg kostnader som kan innebere at offentlege tilskot eller eigendelar frå elevane ikkje kjem elevane til gode.

Departementet kan gi forskrift om forbod mot utbytte eller anna overføring som nemnt i første ledd.

Skolane får statstilskot til godkjend opplæring og får dekt 75 prosent av dei driftsutgiftene som kjem inn under tilskotsgrunnlaget ved statstilskot. Tilskotet blir rekna ut frå ein normalsats. Føresetnaden er at elevane får undervisning som minst tilsvaret eit halvt skoleår. Departementet kan gi forskrift om dokumentasjon for og rapportering av elevtal. Departementet kan gi forskrift om korleis skolane skal dokumentere at krava i første ledd er oppfylte, og om skolane si plikt til å godtgjere at innkjøp og leige er gjort på grunnlag av marknadsvilkår.

Skolane kan krevje skolepengar. Styret fastset storleiken på skolepengane. Skolepengane kan utgjere inntil 25 prosent av tilskotsgrunnlaget etter tredje ledd, med eit beløp fastsett av departementet i tillegg for dekning av utgifter til husleige eller kapitalkostnader. Departementet kan i særskilde tilfelle fastsetje tidsavgrensa unntak frå kravet.

Skolane kan påleggje elevane å halde seg med undervisningsmateriell og utstyr til eige bruk som opplæringa til vanleg gjer det nødvendig å ha, og dei kan krevje betaling frå elevane for utgifter til å kopiere slikt materiell. Skolane kan ikkje krevje noka form for betaling for opplæringa utover det som følgjer av denne paragrafen eller forskrift gitt i medhald av denne paragrafen. Departementet kan gi forskrift om høve til å ta betaling for opplæringa.

## § 6A-7 Andre føresegner

Følgjande føresegner i denne lova gjeld så langt dei passar for skolar etter dette kapittelet:

- a) § 2-2 om krav til verksemda til skolen, med unntak av tredje ledd. Dersom ein skole etter dette kapittelet har færre enn 10 elevar tre skoleår i samanheng, fell godkjenninga bort
- b) § 2-4 om krav til skoleanlegg og skolemiljø
- c) § 3-3 tredje ledd om skolegangen
- d) § 3-4 om organisering av elevane i klassar eller basisgrupper
- e) § 3-4a om tilpassa opplæring
- f) § 3-9 om ordensreglement
- g) § 3-15 om forbod mot bruk av klesplagg som heilt eller delvis dekkjer ansiktet
- h) § 4-1 om leiing
- i) § 5-1 om styret, med unntak av bokstavane a og c
- j) § 5-2 om styret sine oppgåver, med unntak av bokstavane a og e
- k) § 5-3 om elevråd, med unntak av første ledd første og annet punktum
- l) § 7-1 om budsjett, rekneskap og rapportering
- m) § 7-2 om tilsyn m.m.
- n) § 7-2a om moglege reaksjonsformer, med unntak av fjerde ledd.
- o) § 7-2b om karantene
- p) § 7-3 om teieplikt

§ 8-2 oppheves.

Nåværende § 8-3 blir § 8-2.

## IV

I lov 3. juni 2005 nr. 37 om utdanningsstøtte skal § 8 fjerde ledd lyde:

Det kan gis utsettelse med betaling av hele terminbeløp i inntil 3 år eller inntil 6 år ved utsettelse av halve terminbeløp. *I særlige tilfeller kan det gis utsettelse ut over disse grensene.* Det kan gis rentefritak i forbindelse med vidare utdanning, militærtjeneste, sykdom, arbeidsledighet eller omsorgsforpliktelser når låntakers inntekt er under fastsatte grenser, eller hvor andre forhold gjør at innkreving av renter vil virke urimelig.

## V

I lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager gjøres følgende endringer:

§ 3 skal lyde:

§ 3 *Barns rett til medvirkning og hensynet til barnets beste*

Barn i barnehagen har rett til å gi uttrykk for sitt syn på barnehagens daglige virksomhet *og i saker som gjelder dem selv.*

Barn skal jevnlig få mulighet til aktiv deltakelse i planlegging og vurdering av barnehagens virksomhet.

Barnets synspunkter skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet.

*I alle handlinger og avgjørelser som gjelder barn i barnehagen, skal hva som er best for barnet, være et grunnleggende hensyn.*

§ 4 andre og tredje ledd skal lyde:

Foreldrerådet består av *foreldrene* til alle barna. *Foreldrerådet* skal fremme *foreldrenes* felle-sinteresser og bidra til at samarbeidet mellom barnehagen og foreldregruppen skaper et godt barnehagemiljø. Er det i forskrift etter § 20 satt en maksimalgrense for foreldrebetaling, kan bare foreldrerådet samtykke til foreldrebetaling utover dette.

Samarbeidsutvalget skal være et rådgivende, kontaktskapende og samordnende organ. Samarbeidsutvalget består av *foreldre* og ansatte i barnehagen, slik at hver gruppe er likt representert. Barnehagens eier kan delta etter eget ønske, men ikke med flere representanter enn hver av de andre gruppene.

§ 5 tredje punktum skal lyde:

Samarbeidsutvalget *skal* også i slike tilfeller *settes* sammen etter § 4 tredje ledd, men slik at *foreldre* og ansatte fra både barnehagen og skolen skal være representert, jf. *opplæringslova* § 11-1 fjerde ledd.

§ 7 skal lyde:

§ 7 *Krav til barnehagens virksomhet*

*Barnehageeieren har ansvaret for at barnehagen drives i samsvar med gjeldende lover og forskrifter.*

*Kommunale og private barnehager skal være registrert med eget organisasjonsnummer i Enhetsregisteret.*

§ 8 skal lyde:

§ 8 *Krav til vedtekter*

*Kommunale og private barnehager skal ha vedtekter. Vedtektene skal gi opplysninger som er av betydning for foreldrenes forhold til barnehagen, herunder om*

- a) eierforhold
- b) formål, jf. §§ 1 og 1a
- c) opptakskriterier
- d) antall medlemmer i samarbeidsutvalget
- e) barnehagens åpningstid

§ 9 skal lyde:

§ 9 *Internkontroll i barnehagen*

*Barnehageeier skal ha internkontroll for å sikre at kravene i denne loven med forskrifter følges.*

*Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset barnehagens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.*

*Ved internkontroll etter denne paragrafen skal barnehageeier*

- a) *utarbeide en beskrivelse av barnehagens hovedoppgaver, mål og organisering*
- b) *ha nødvendige rutiner og prosedyrer*
- c) *avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik*
- d) *dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig*
- e) *evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll*

§§ 9 a og 9 b oppheves.

§§ 10–13 i kapittel III skal lyde:

§ 10 *Barnehagemyndighetens ansvar*

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.*

Kommunen har plikt til å tilby plass i barnehage til barn under opplæringspliktig alder som er bosatt i kommunen, jf. § 16. Utbyggingsmønster og driftsformer skal tilpasses lokale forhold og behov.

Kommunen har ansvaret for at barnehagetilbudet til samiske barn i samiske distrikt bygger på samisk språk og kultur. I øvrige kommuner skal forholdene legges til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur.

Hver kommune skal opprette og føre register til bruk for Arbeids- og velferdsetaten i forbindelse med kontroll av beregning og utbetaling av kontantstøtte etter kontantstøtteloven. Registeret kan samkjøres mot Arbeids- og velferdsetatens

register over mottakere av kontantstøtte. Departementet gir *forskrift om* føringen av registeret, hvilke opplysninger registeret skal inneholde, og behandlingen av disse opplysningene.

Kommunen har rett til innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokaler i den utstrekning dette anses nødvendig for å ivareta kommunens oppgaver *som barnehagemyndighet.*

§ 11 *Krav til likebehandling og uavhengighet*

*Kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager når den utfører oppgaver som barnehagemyndighet. Kommunen skal 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.*

§ 12 *Særlige regler om klageinstans*

Fylkesmannen er klageinstans for vedtak fattet av kommunen *etter §§ 14 og 15, § 19 første ledd, §§ 24 til 26, §§ 35 til 38, § 53 og der det følger av forskrift gitt i medhold av denne loven.*

§ 13 *Statlig råd og veiledning*

Fylkesmannen skal *veilede* kommuner og barnehager om denne loven med forskrifter, *med unntak av bestemmelsene i kapittel V med forskrifter.*

*Utdanningsdirektoratet skal veilede kommuner og barnehager om denne loven kapittel V med forskrifter.*

Kapittel IV skal lyde:

Kapittel IV Barnehagemyndighetens oppgaver mv.

§ 14 *Godkjenning*

Kommunen avgjør søknader om godkjenning etter en vurdering av barnehagens egnethet *ut fra* formål og innhold, jf. §§ 1, 1a og 2.

Kommunen kan ved godkjenningen sette vilkår for driften med hensyn til antall barn, barnas alder og oppholdstid.

Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.

Nåværende § 11 blir § 15.

Nåværende § 12 a blir § 16.

Nåværende § 12 blir § 17, og andre ledd skal lyde:

Forvaltningsloven kapittel IV *til* VI gjelder ikke for opptak i barnehage. *Departementet* kan gi

*forskrift om behandling av søknader om opptak i barnehage.*

Nåværende § 13 blir § 18, og andre ledd skal lyde:

Barn som det er fattet vedtak om etter *barnevernloven* §§ 4-12 og 4-4 annet og fjerde ledd, har rett til prioritet ved opptak i barnehage.

§ 19 *Kommunalt tilskudd til godkjente private barnehager*

*Kommunen kan gi tilskudd til godkjente private barnehager.*

*Kommunen skal behandle private barnehager som mottar tilskudd, likeverdig med kommunale barnehager. Departementet kan gi forskrift om hva som er likeverdig behandling.*

§ 20 *Foreldrebetaling*

*Departementet kan gi forskrift om foreldrebetaling i barnehagen, blant annet om søskenmoderasjon, inntektsgradering og maksimalgrense.*

Kapittel V med § 21 til § 23 skal lyde:

Kapittel V *Krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager mv.*

§ 21 *Virkeområde og formål*

Kapitlet gjelder for private barnehager som mottar tilskudd etter § 19.

Formålet med kapitlet er å sørge for at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna i barnehagen til gode.

Dersom barnehagen oppfyller kravene i § 23, kan barnehagen disponere et eventuelt overskudd fritt.

§ 22 *Definisjoner*

Med nærstående menes nærstående etter aksjeloven § 1-5 første ledd.

Med konsern menes konsern etter aksjeloven § 1-3.

§ 23 *Krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager*

Barnehagen skal bare dekke kostnader som direkte gjelder godkjent drift av barnehagen.

Barnehagen skal ikke overfor eieren, eierens nærstående eller selskap i samme konsern som eier foreta transaksjoner og dekke kostnader på vilkår eller med beløp som avviker fra eller overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter.

Barnehagen skal ikke ha vesentlig lavere personalkostnad per heltidsplass enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager.

Barnehagen skal kunne dokumentere at offentlige tilskudd og foreldrebetaling er brukt i samsvar med denne paragrafen.

Departementet kan gi forskrift om regnskap, revisjon og rapportering.

Nåværende kapittel V blir kapittel VI.

Nåværende §§ 17 til 19 blir nye §§ 24 til 30 i kapittel VI.

Nåværende kapittel V A blir kapittel VII.

Nåværende §§ 19 a til 19 j blir nye §§ 31 til 40 i kapittel VII.

§ 38 sjette ledd skal lyde:

Retten til skyss, tilsyn, reisefølge og innlosjering etter § 36 gjelder tilsvarende for barn med rett til tegnspråkopplæring.

§ 39 andre ledd skal lyde:

Spesialpedagogisk hjelp etter § 31 inkluderer nødvendig opplæring i bruk av alternativ og supplerende kommunikasjon.

Nytt kapittel VIII skal lyde:

Kapittel VIII *Psykososialt barnehagemiljø*

§ 41 *Nulltoleranse og forebyggende arbeid*

Barnehagen skal ikke godta krenkelser som for eksempel utestenging, mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Alle som arbeider i barnehagen, skal gripe inn når et barn i barnehagen utsettes for slike krenkelser.

Barnehagen skal forebygge tilfeller hvor barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø ved å arbeide kontinuerlig for å fremme helsen, trivsel, leken og læringen til barna.

§ 42 *Plikt til å sikre at barnehagebarna har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø (aktivitetsplikt)*

Alle som arbeider i barnehagen, skal følge med på hvordan barna i barnehagen har det.

Alle som arbeider i barnehagen, skal melde fra til barnehagens styrer dersom de får mistanke om eller kjennskap til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Styreren skal melde fra til barnehageeieren i alvorlige tilfeller.



Ved mistanke om eller kjennskap til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, skal barnehagen snarest undersøke saken.

Når et barn eller foreldrene sier at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, skal barnehagen undersøke saken og så langt det finnes egnede tiltak, sørge for at barnet får et trygt og godt barnehagemiljø. Det samme gjelder når en undersøkelse som barnehagen selv har satt i gang, viser at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Tiltakene skal velges på grunnlag av en konkret og faglig vurdering.

Barnehagen skal lage en skriftlig plan når det skal gjøres tiltak i en sak. I planen skal det stå

- a) hvilke problemer tiltakene skal løse
- b) hvilke tiltak barnehagen har planlagt
- c) når tiltakene skal gjennomføres
- d) hvem som skal gjennomføre tiltakene
- e) når tiltakene skal evalueres.

#### § 43 *Skjerpet aktivitetsplikt dersom en som arbeider i barnehagen, krenker et barn*

Dersom en som arbeider i barnehagen, får mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider i barnehagen, krenker et barn med for eksempel utestenging, mobbing, vold, diskriminering eller trakassering, skal vedkommende straks melde fra til barnehagens styrer. Styreren skal melde fra til barnehageeieren.

Dersom en som arbeider i barnehagen, får mistanke om eller kjennskap til at styreren i barnehagen krenker et barn med for eksempel utestenging, mobbing, vold, diskriminering eller trakassering, skal vedkommende melde fra til barnehageeieren direkte.

Undersøkelser og tiltak etter § 42 tredje og fjerde ledd skal iverksettes straks.

Nåværende kapittel VI blir nytt kapittel IX.

Nåværende §§ 20 til 22 a blir nye §§ 44 til 47 i kapittel IX.

I kapittel IX skal ny §§ 48 og 49 lyde:

#### § 48 *Plikt til å gi opplysninger om tjenstedata og regnskapsdata*

Kommunale barnehager skal legge frem opplysninger om tjenstedata. Eier av private barnehager skal legge frem opplysninger om tjenstedata og regnskapsdata. Departementet kan gi forskrift om fremleggelse av tjenstedata og regnskapsdata.

#### § 49 *Plikt til å gi opplysninger til barnets bostedskommune*

Barnehageeieren plikter å gi barnets bostedskommune de opplysningene som er nødvendige for å kunne føre et register som nevnt i § 10 fjerde ledd.

Nåværende § 23 blir ny § 50 i kapittel IX og skal lyde:

#### § 50 *Helsekontroll av barn og personale*

Før et barn begynner i barnehage, skal det legges frem en erklæring om barnets helse. Dersom barnet har møtt til ordinære undersøkelser på helsestasjon, kan slik erklæring gis av barnets foreldre.

Barnehagens personale har plikt til å gjennomgå tuberkulosekontroll i henhold til gjeldende regelverk.

Nåværende §§ 24 og 25 blir nye §§ 51 og 52 i kapittel IX.

Nytt kapittel X skal lyde:

#### Kapittel X Tilsyn

##### § 53 *Kommunens tilsyn med barnehagene*

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 godkjenningspliktige 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.

##### § 54 *Fylkesmannens tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet*

Fylkesmannen fører tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter som barnehagemyndighet etter §§ 10 og 53 og kapittel IV, VI og VII med forskrifter. Reglene i kommuneloven kapittel 30 gjelder for tilsynsvirksomheten.

### § 55 Fylkesmannens tilsyn med barnehagene

Fylkesmannen kan i særlige tilfeller føre tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med denne loven med forskrifter, med unntak av bestemmelsene i kapittel V med forskrifter.

Fylkesmannen kan gi pålegg til barnehagen om å rette ulovlige forhold. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller forholdet ikke lar seg rette, kan fylkesmannen fatte vedtak om tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen. Kommunen og foreldrerådet skal få mulighet til å uttale seg før fylkesmannen fatter vedtak om stenging. Fylkesmannens stengingsvedtak skal sendes kommunen til orientering.

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

### § 56 Utdanningsdirektoratets tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager

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

Utdanningsdirektoratet kan gi pålegg til barnehagen om å rette ulovlige forhold. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller forholdet ikke lar seg rette, kan Utdanningsdirektoratet fatte vedtak om tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen.

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

Utdanningsdirektoratet kan fatte vedtak om at barnehagen skal betale tilskudd tilbake til kommunen dersom barnehagen har brutt bestemmelser i kapittel V med forskrifter.

Kommunen skal få mulighet til å uttale seg før Utdanningsdirektoratet fatter vedtak etter andre, tredje eller fjerde ledd. Utdanningsdirektoratets vedtak skal sendes kommunen til orientering.

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

Barnehagen skal uten hinder av taushetsplikt legge frem alle opplysninger som Utdanningsdirektoratet trenger for å føre tilsyn. Dersom Utdanningsdirektoratet i forbindelse med gjennomføring av tilsyn har behov for opplysninger fra barnehageeieren eller eierens nærstående, skal

Utdanningsdirektoratet ha tilgang til slike opplysninger. Barnehagen skal gi Utdanningsdirektoratet adgang til barnehagens lokaler.

Nåværende kapittel VII blir nytt kapittel XI.

Nåværende § 26 blir ny § 57 og fjerde ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrift med nærmere regler om overgangsregler, som bestemmelser om overføringen av ansvaret for å føre tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager fra kommunen til Utdanningsdirektoratet.

## VI

I lov 19. juni 2009 nr. 95 om voksenopplæring gjøres følgende endringer:

Kapitteloverskriftene 1 til 5 oppheves.

§ 1 skal lyde:

### § 1 Formål

Formålet med denne loven er å fremme livslang læring ved å legge til rette for organisert *kursaktivitet* ved siden av det formelle utdanningssystemet. Loven skal bidra til motivasjon og tilgang til kunnskap og kompetanse for alle, og slik fremme den enkeltes utvikling og møte behovene i samfunns- og arbeidslivet.

*Loven skal ivareta opplæring og deltakelse i frivillige organisasjoner, bidra til å bevare et mangfoldig kulturliv og ta vare på kulturarven gjennom læring.*

§ 2 skal lyde:

### § 2 Virkeområde

Loven gjelder godkjenning for statstilskudd for godkjente *studieforbund*, og vilkår for slike *tilskudd*.

Kongen gir forskrift om lovens anvendelse på Svalbard og Jan Mayen, og kan fastsette særlige regler under hensyn til de stedlige forhold.

§ 3 bokstav d) skal lyde:

d) *Politiske partiers studieforbund: Studieforbund der medlemsorganisasjonene er tilknyttet et politisk parti, og som har som formål å tilby organisert opplæring.*

§ 3 bokstav e oppheves.

§ 4 skal lyde:

§ 4 *Overordnede mål for studieforbundene kursaktivitet*

Studieforbundene skal drive sin *kursaktivitet* på grunnlag av *minst ett* av følgende overordnede mål:

- a) å bidra til å vedlikeholde og styrke demokratiet og legge grunnlag for bærekraftig utvikling ved å engasjere og utvikle aktive medborgere.
- b) å senke terskelen for læring og deltakelse i frivillige organisasjoner.
- c) å bekjempe *utenforskap* og bidra til inkludering.
- d) å bidra til motivasjon og tilgang til kunnskap og kompetanse for alle og slik møte behov i et samfunn og arbeidsliv i stadig endring.
- e) å styrke kulturelt mangfold og bevare *kulturarven gjennom læring*.
- f) å være en selvstendig arena for læring og et supplement til offentlige utdanningstilbud for voksne.

§ 5 første ledd bokstav d skal lyde:

- d) Det må ha en virksomhet over hele landet og *en regional forankring*.

§ 6 skal lyde:

§ 6 *Modell for statstilskudd til studieforbund*

Studieforbund som er godkjent etter § 5 i loven, kan få statstilskudd. *Studieforbund og deres medlemsorganisasjoner kan kun motta statstilskudd etter denne loven fra departementet som studieforbundet er godkjent av.*

Departementet kan gi forskrift om *tilskudd, rapportering* og kontroll.

Departementet gir *forskrift om tilskudd* for samiske studieforbund.

Kommuner og fylkeskommuner kan gi tilskudd til studieforbund ut fra kommunale og fylkeskommunale planer.

§ 7 skal lyde:

§ 7 *Gratis bruk av undervisningslokaler*

Undervisningslokaler der driftsutgiftene dekkes av det offentlige, skal etter søknad stilles

vederlagsfritt til disposisjon for studieforbund og medlemsorganisasjoner ved avholdelse av kurs med *tilskudd* etter loven. Departementet gir nærmere forskrifter.

§ 10 skal lyde:

§ 10 *Dokumentasjon på gjennomført opplæring*

Deltakere på kurs med tilskudd skal ha dokumentasjon på gjennomført opplæring. Departementet gir forskrift om slik dokumentasjon.

§ 11 skal lyde:

§ 11 *Tilsyn og kontroll*

Departementet fører tilsyn og kontroll med virksomhet som *er godkjent og mottar tilskudd etter denne loven*, og skal i den sammenheng ha tilgang til relevant dokumentasjon. *Departementet kan gi forskrift om tilsyn, blant annet om studieforbundenes plikt til å bistå under tilsynet, om hvordan opplysninger skal gis, og om krav til regnskap, dokumentasjon og revisjon.*

*Ved avvikling av studieforbundet kan departementet kreve tilbakeført gjenstående midler som skriver seg fra statstilskuddet. Departementet kan gi forskrift om avvikling av studieforbund.*

§ 13 og § 14 skal lyde:

§ 13 *Overgangsbestemmelser*

*Nettskoler som er godkjent etter denne loven før 1. januar 2021, beholder sin godkjenning ut 2026.*

§ 14 *Ikrafttredelse*

Loven trer i kraft 1. januar 2010.

§§ 15–29 oppheves.

## VII

Lov 17. juni 2016 nr. 68 om endringer i fagskoleloven (om studentrettigheter m.m.) oppheves.

## VIII

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer. De ulike bestemmelsene kan settes i kraft til forskjellig tid.



Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

[www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: 07 Media AS – 04/2020

