



Evaluering av etterlevelse av barnehageloven og tilsyn på barnehageområdet

Utarbeidet for Utdanningsdirektoratet

«Evaluering av etterlevelse av
barnehageloven og tilsyn på
barnehageområdet»

Mars 2026

Rapporten er utarbeidet for
Utdanningsdirektoratet av Deloitte
AS i samarbeid med Proba
Samfunnsanalyse.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen,
5892 Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no

Forord

Utdanningsdirektoratet har gitt Deloitte, sammen med Proba samfunnsanalyse, i oppdrag å gjennomføre en evaluering av etterlevelse av barnehageloven og tilsyn på barnehageområdet. Formålet med evalueringen har vært å etablere et helhetlig kunnskapsgrunnlag om regeletterlevelse i sektoren, gjennom blant annet å få kunnskap om hvilke rettsregler aktørene opplever at det er utfordrende å etterleve, hva som er årsakene til utfordringene, og hvilke faktorer som henholdsvis hemmer og fremmer regeletterlevelse.

Denne rapporten presenterer våre funn og vurderinger, samt konklusjoner og anbefalinger etter gjennomført evaluering. Rapporten er utarbeidet av Line M. Johansen (prosjektleder), Espen Ringkjøb Stokke og Nora Hustvedt Mathiesen fra Deloitte, og Jens Plahte, Eilev Hegstad og Eirik Jerven Berger fra Proba. Hanne Pernille Gulbrandsen og Stein Ove Songstad i Deloitte har bidratt med kvalitetssikring underveis i prosessen og ved utarbeidelse av rapport.

Som del av evalueringen er det gjennomført en omfattende datainnsamling som har involvert et stort antall aktører i barnehagesektoren. Det er blant annet gjennomført tre omfattende spørreundersøkelser, en caseundersøkelse som har omfattet en rekke barnehager, barnehageeiere og barnehagemyndigheter, samt intervjuer med representanter for nasjonale utdanningsmyndigheter og andre sentrale aktører på barnehageområdet. I tillegg har skriftlig informasjon og dokumenter blitt innhentet og gjennomgått.

Vi ønsker å takke alle som har bidratt med innsikt, erfaringer og synspunkter enten gjennom intervju, ved å svare på en spørreundersøkelse eller ved å sende oss skriftlig informasjon og dokumentasjon.

Vi ønsker også å takke Utdanningsdirektoratet for et spennende og viktig oppdrag, og vår kontaktperson i Utdanningsdirektoratet, Camilla Vibe Lindgaard, for god og konstruktiv dialog i forbindelse med gjennomføringen av evalueringen.

Bergen, 27. mars 2026



Stein Ove Songstad

Ansvarlig partner

Deloitte AS

Innhold

FORORD	3
INNHold	4
SAMMENDRAG	9
SUMMARY	16
1 INNLEDNING	24
1.1 BAKGRUNN FOR OPPDRAGET.....	24
1.2 NÆRMERE OM REGELVERK OG ROLLER I BARNEHAGESEKTOREN.....	25
1.3 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER.....	27
1.4 LESERVEILEDNING	28
2 METODE OG DATAGRUNNLAG	30
2.1 INNLEDNING	30
2.2 CASESTUDIER.....	30
2.3 DOKUMENTANALYSE.....	32
2.4 INTERVJU.....	34
2.5 SPØRREUNDERSØKELSER.....	35
2.6 REGELETTERLEVELSE: FREMMERE OG HEMMERE – OG GOD PRAKSIS.....	38
2.7 BEGRENSNINGER I DATAMATERIALET.....	40
3 KOMMUNEN SOM BARNEHAGEMYNDIGHET – ORGANISERING OG REGELETTERLEVELSE	42
3.1 INNLEDNING	42
3.2 KRAV TIL KOMMUNEN SOM BARNEHAGEMYNDIGHET – ORGANISERING, OPPGAVER OG ANSVAR	43
3.3 HVA VET VI FRA FØR OM UTFORDRINGSBILDET?	44
3.4 ORGANISERING AV EIER- OG MYNDIGHETSROLLEN.....	45
3.5 BARNEHAGEMYNDIGHETENS REGELETTERLEVELSE.....	60
3.6 NÆRMERE OM UTFORDRENDE KRAV I REGELVERKET	68
3.7 FAKTORER SOM FREMMER REGELETTERLEVELSE	80
3.8 OPPSUMMERING OG VURDERING.....	82
4 BARNEHAGEMYNDIGHETENS VIRKEMIDDELBRUK	85
4.1 INNLEDNING	85
4.2 BRUK AV VIRKEMIDLENE.....	85
4.3 RISIKOVURDERINGER SOM GRUNNLAG FOR VALG AV VIRKEMIDDEL	87
4.4 VEILEDNING	89
4.5 TILSYN.....	93
4.6 GODKJENNING.....	105
4.7 OPPSUMMERING OG VURDERING.....	106
5 BARNEHAGENE OG BARNEHAGEEIERNES REGELETTERLEVELSE – UTFORDRINGER OG ÅRSAKER	108
5.1 INNLEDNING	108

5.2	EKSISTERENDE KUNNSKAP OM ETTERLEVELSE AV BARNEHAGELOVEN	108
5.3	UTFORDRENDE RETTSREGLER	109
5.4	ÅRSAKER TIL UTFORDRINGER MED Å ETTERLEVE KRAV I REGELVERKET	117
5.5	OPPSUMMERING OG VURDERING	122
6	NÆRMERE OM BARNEHAGENE OG BARNEHAGEEIERNES REGELETTERLEVELSE – ULIKE KRAV I REGELVERKET	124
6.1	INNLEDNING	124
6.2	BEMANNING OG KOMPETANSE	125
6.3	PSYKOSOSIALT BARNEHAGEMILJØ	137
6.4	SAMARBEID MED ANDRE	143
6.5	RETT TIL ALTERNATIV OG SUPPLERENDE KOMMUNIKASJON (ASK)	147
6.6	HENSYNET TIL BARNETS BESTE OG BARNETS RETT TIL MEDVIRKNING	151
6.7	INTERNKONTROLL	156
6.8	OPPSUMMERING OG VURDERING	163
7	KOMPLEMENTÆRE VIRKEMIDLER	165
7.1	INNLEDNING	165
7.2	OVERSIKT OVER KOMPLEMENTÆRE TILTAK RETTET MOT BARNEHAGER, BARNEHAGEEIERE OG BARNEHAGEMYNDIGHETER	166
7.3	BRUK OG NYTTE AV KOMPLEMENTÆRE TILTAK	169
7.4	TILSYN FRA STATSFORVALTERNE	179
7.5	OPPSUMMERING OG VURDERING	182
8	FREMMERE – OG GOD PRAKSIS	184
8.1	INNLEDNING	184
8.2	VEILEDNING OG TILSYN – OG EN KAPABEL BARNEHAGEMYNDIGHET	184
8.3	KOMPETANSE OG KOMPETANSEHEVING FOR REGELETTERLEVELSE I BARNEHAGENE	185
8.4	GOD PRAKSIS ER ET LEDERANSVAR – BÅDE ADMINISTRATIVT OG POLITISK	186
8.5	GOD PRAKSIS – MULIG OVERALT?	187
9	KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	188
9.1	SEKTORENS UTFORDRINGSBILDE	188
9.2	DE VIKTIGSTE HEMMENDE OG FREMMENDE FAKTORENE	190
9.3	ANBEFALINGER	191
	REFERANSER	193

Figurer

Figur 1: Aktører og roller i barnehagesektoren	26
Figur 2: Fordeling mellom kommunale og private styrere	36
Figur 3: Samarbeid med andre kommuner. Barnehagemyndighet. Prosent.	46
Figur 4: Former for samarbeid som er etablert. Barnehagemyndighet. Prosent.....	47
Figur 5: Intern organisering av barnehagemyndigheten. Barnehagemyndighet. Prosent.	49

Figur 6: Organisering av oppgaver knyttet til tilsyn og dispensasjoner. Barnehagemyndighet. Prosent.....	52
Figur 7: Etterlevelse av krav til uavhengighet. Barnehagemyndighet og kommunal barnehageeier. Prosent.....	53
Figur 8: Årsaker til at det er utfordrende å etterleve krav til uavhengighet. Barnehagemyndighet. Prosent.	55
Figur 9: Oppfatning om skillet mellom oppgavene som barnehagemyndighet og barnehageeier. Barnehageeiere. Prosent.	56
Figur 10: Barnehagemyndighetens kompetanse. Barnehagemyndighet. Prosent.....	60
Figur 11: Tema/områder som barnehagemyndighet opplever som utfordrende. Barnehagemyndighet. Prosent.	62
Figur 12: Forekomst av brudd på regelverket. Barnehagemyndighet. Prosent.	65
Figur 13: Samlet oversikt over oppgitte årsaker til utfordringer. Barnehagemyndighet. Prosent.	67
Figur 14: Årsaker - fatte vedtak om og sikre individuell tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne. Barnehagemyndighet. Prosent.	70
Figur 15: Årsaker - sikre gjennomføring av vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Barnehagemyndighet. Prosent.	72
Figur 16: Årsaker - føre tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med barnehageloven med forskrifter. Barnehagemyndighet. Prosent.	75
Figur 17: Årsaker - tildeling av tilskudd til private barnehager. Barnehagemyndighet. Prosent.	76
Figur 18: Årsaker - fatte vedtak om dispensasjoner. Barnehagemyndighet. Prosent.....	78
Figur 19: Årsaker - gi veiledning om og påse at barnehagene drives i samsvar med barnehageloven med forskrifter. Barnehagemyndighet. Prosent.	79
Figur 20: Internkontroll med barnehagemyndighetens oppgaver. Barnehagemyndighet. Prosent.....	80
Figur 21: Barnehagemyndighetens bruk av de tre virkemidlene. Barnehagemyndighet. Prosent.....	86
Figur 22: Gjennomføring av risikovurderinger. Kommunal barnehagemyndighet. Prosent. ...	88
Figur 23: Om veiledning bidrar til økt regeletterlevelse. Barnehageeier og barnehagestyrer. Prosent.	90
Figur 24: Antall barnehager som har hatt tilsyn. 2021-2025. Nominelle tall.	96
Figur 25: Erfaring med tilsyn. Barnehageeiere og barnehagestyrere. Prosent.....	97
Figur 26: Om tilsyn bidro til læring og forbedring. Barnehageeiere og barnehagestyrere. Prosent.....	101
Figur 27: Tidsbegrenset eller varig stenging. Barnehagemyndighet. Prosent.....	104
Figur 28: Skriftlige rutiner for godkjenning av barnehager. Barnehagemyndighet. Prosent ...	105

Figur 29: Områder der det er utfordrende å etterleve krav i regelverket. Barnehagestyrer. Prosent.....	111
Figur 30: Områder der det er utfordrende å etterleve krav. Barnehageeier. Prosent.....	114
Figur 31: Områder der barnehagene har utfordringer med å etterleve krav regelverket. Barnehagemyndighet. Prosent.	116
Figur 32: Samlet oversikt over oppgitte årsaker til utfordringer. Barnehagestyrer. Prosent...	118
Figur 33: Samlet oversikt over oppgitte årsaker til utfordringer. Barnehageeier. Prosent.	120
Figur 34: Utfordringer knyttet til grunnbemanning og pedagogisk bemanning fordelt på kommunestørrelse. Barnehagestyrer og barnehageeier. Prosent.	127
Figur 35: Forekomst av regelverksbrudd når det gjelder krav til styrer og/eller pedagogisk bemanning. Barnehageeier og barnehagestyrer. Prosent.....	128
Figur 36: Forekomst av regelverksbrudd når det gjelder krav til grunnbemanning. Barnehageeier og barnehagestyrer. Prosent.	129
Figur 37: Årsaker til utfordringer med å etterleve krav til grunnbemanning, Barnehageeier og barnehagestyrer. Prosent.....	130
Figur 38: Årsaker til utfordringer med å etterleve krav til styrer og/eller pedagogisk bemanning. Barnehageeier og barnehagestyrer. Prosent.	131
Figur 39: Forekomst av brudd på regelverket knyttet til barnehageloven kapittel VIII. Barnehageeier og barnehagestyrer. Prosent.	140
Figur 40: Årsaker til utfordringer med å etterleve krav i barnehageloven kapittel VIII. Barnehageeier og barnehagestyrer. Prosent.	141
Figur 41: Forekomst av brudd på regelverket knyttet til samarbeid og samordning. Barnehagestyrere og barnehageeiere. Prosent.	144
Figur 42: Årsaker til utfordringer med å etterleve krav til samarbeid og samordning. Barnehageeier og barnehagestyrer. Prosent.	146
Figur 43: Forekomst av brudd på regelverk knyttet til ivaretagelse av barn med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK). Barnehagestyrere og barnehageeiere. Prosent.....	148
Figur 44. Årsaker til utfordringer knyttet til ivaretagelse av barn med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK). Barnehagestyrere og barnehageeiere. Prosent.....	150
Figur 45: Forekomst av brudd på regelverket knyttet til ivaretagelse av barns rett til medvirkning og hensynet til barnets beste. Barnehagestyrere og barnehageeiere. Prosent.	153
Figur 46: Årsaker til utfordringer knyttet til å ivareta barns rett til medvirkning og hensynet til barnets beste. Barnehagestyrer og barnehageeiere. Prosent.	154
Figur 47: Forekomst av brudd på regelverket knyttet til internkontroll i barnehagen. Barnehageeier. Prosent.	158
Figur 48: Om internkontrollen. Barnehageeier og barnehagestyrer. Prosent.....	159
Figur 49: Barnehageeiers oppfølging. Barnehagestyrer. Prosent.....	160

Figur 50: Årsaker til utfordringer knyttet til internkontroll i barnehagen. Barnehageeier. Prosent.....	161
Figur 51: Bruk av ulike ressurser og tilbud. Barnehageeier. Prosent.	170
Figur 52: Bruk av ulike ressurser og tilbud. Barnehagestyrer. Prosent.	171
Figur 53: Bruk av ulike ressurser og tilbud. Barnehagemyndighet. Prosent.	173
Figur 54: Opplevd nytte av ulike ressurser og tilbud. Barnehageeier. Prosent.	174
Figur 55: Opplevd nytte av ulike ressurser og tilbud. Barnehagestyrer. Prosent.	175
Figur 56: Opplevd nytte av ulike ressurser og tilbud. Barnehagemyndighet. Prosent.	177
Figur 57: Har statsforvalter i løpet av de tre siste årene gjennomført tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet? (n=174)	181
Figur 58: Opplevd nytte av statsforvalters tilsyn. Barnehagemyndighet. Prosent.	182

Tabeller

Tabell 1: Evalueringens temaer og hovedproblemstillinger	27
Tabell 2: Beskrivelse av kommunene som inngår i casestudien.....	31
Tabell 3: Innhenting av tilsynsrapporter og informasjon om tilsyn gjennomført.....	33
Tabell 4. Svarprosent barnehagestyrere fordelt på fylke. Prosent.	36
Tabell 5: Svarprosent barnehagemyndighet fordelt på kommunestørrelse.....	38
Tabell 6: Antall stillinger i rollen som barnehagemyndighet. Barnehagemyndighet.	67
Tabell 7: Fordeling av avkryssninger for representanter for kommunale barnehagemyndigheter i Figur 31.	117
Tabell 8: Årsaker til utfordringer med å etterleve krav til grunnbemanning og krav til styrer og/eller til pedagogisk bemanning. Kommunal og privat barnehageeier. Prosent.....	132

Sammendrag

Om evalueringen

På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet har Deloitte, i samarbeid med Proba samfunnsanalyse, gjennomført en evaluering av etterlevelse av barnehageloven og tilsyn på barnehageområdet. Formålet med evalueringen har vært å etablere et helhetlig kunnskapsgrunnlag om etterlevelse av barnehageloven, om hvilke deler av regelverket det er knyttet størst utfordringer til å etterleve, og om hva som bidrar til å henholdsvis fremme og hemme regeletterlevelse.

Bakgrunnen for evalueringen er at det, til tross for at barnehagesektoren er regulert gjennom barnehageloven med tilhørende forskrifter, foreligger begrenset kunnskap om den faktiske etterlevelsen av regelverket. Utover enkeltindikatorer finnes det lite samlet informasjon om de ulike aktørenes etterlevelse av kravene. Sektoren har samtidig et komplekst aktørbilde, med kommunens doble rolle som både barnehageeier og lokal barnehagemyndighet, samt en stor andel private barnehager. Dette bidrar til at nasjonale myndigheter har relativt liten innsikt i regeletterlevelsen på barnehageområdet, samtidig som tidligere undersøkelser indikerer at det er til dels vesentlige risikoer for manglende regeletterlevelse. Det var derfor et behov for å etablere et helhetlig kunnskapsgrunnlag om utfordringer, regeletterlevelse, årsaker, samt hemmende og fremmende faktorer for regeletterlevelse i sektoren.

For å sikre et solid datagrunnlag for evalueringen, er det benyttet en kombinasjon av kvalitative og kvantitative samfunnsvitenskapelige metoder. Det er gjennomført en casestudie som omfatter åtte kommuner der ulike aktører er intervjuet. Dette inkluderer barnehagemyndigheter, kommunale og private barnehageeiere, og styрere for kommunale og private barnehager. Det er også gjennomført intervjuer med representanter for samtlige statsforvalterembeter, og flere sentrale, nasjonale aktører innenfor sektoren. Det er i tillegg gjennomført en omfattende dokumentanalyse, samt tre spørreundersøkelser rettet mot henholdsvis barnehagestyrere, barnehageeiere og kommunale barnehagemyndigheter. Denne kombinasjonen av metoder har gjort det mulig å sammenstille og validere funn på tvers av ulike datakilder, og dermed danne et solid grunnlag for rapportens konklusjoner og anbefalinger.

Evalueringen er strukturert rundt fire hovedtemaer:

- Kommunenes organisering av eier- og myndighetsrollen og barnehagemyndighetens regeletterlevelse
- Barnehageeiernes og barnehagenes regeletterlevelse
- Statlige myndigheters komplementære tiltak, inkludert statsforvalternes tilsyn
- Gode praksiser for regeletterlevelse

Organisering av kommunal barnehagemyndighet

Barnehageloven § 11 stiller krav om at kommunen skal organisere oppgavene den har som barnehagemyndighet adskilt fra oppgavene som barnehageeier, på en måte som er «egnet til å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet». Evalueringen viser at etterlevelsen av dette kravet er krevende og praktiseres ulikt.

Ifølge spørreundersøkelsen rettet mot kommunale barnehagemyndigheter, har omtrent halvparten (46 prosent) av kommunene etablert en form for interkommunalt samarbeid for å løse en eller flere myndighetsoppgaver. Interkommunalt samarbeid er mest utbredt blant små kommuner. Samarbeidsformene varierer fra formelle modeller som kommunalt oppgavefelleskap og interkommunale selskap (IKS) til mer uformelle nettverkssamarbeid. Litt over halvparten av kommunene har imidlertid organisert barnehagemyndigheten internt i egen organisasjon.

Et sentralt funn er at mange kommuner strever med å etablere et reelt skille mellom eier- og myndighetsrollen, selv om de formelt har organisert oppgavene adskilt. Den mest utbredte organiseringsmodellen er at begge roller er plassert innenfor samme sektor (typisk oppvekst), hvor myndighetsoppgaver gjerne delegeres til en rådgiver som rapporterer til en kommunalsjef som også har eieransvar. Denne modellen skaper en strukturell sårbarhet der kommunen i praksis kan føre tilsyn med seg selv. Dette utfordrer intensjonen bak lovbestemmelsen og svekker tilliten til myndighetens upartiskhet.

Kommunestørrelse fremstår som den mest avgjørende faktoren for hvordan myndighetsrollen organiseres. Små kommuner mangler ofte den administrative kapasiteten og de personellressursene som kreves for å etablere et reelt skille mellom rollene. Dette fører til pragmatiske, men ofte utilstrekkelige løsninger der én person kan inneha flere roller, eller der skillet mellom rollene blir illusorisk. Selv om nesten halvparten av kommunene, og da særlig de små, benytter seg av interkommunalt samarbeid for å løse oppgavene, er mange av disse samarbeidene uformelle nettverk for erfaringsutveksling fremfor forpliktende, juridiske samarbeid som sikrer en reell delegering av myndighet.

Et annet viktig funn er at selve lovteksten i § 11 oppleves som uklar. Formuleringen om at organiseringen skal være «egnet til å ivareta tillit» gir et betydelig tolkningsrom som mange kommuner, og også statsforvalterne, strever med å fylle med konkret innhold. Denne usikkerheten gjør det vanskelig for kommunene å vite hva som forventes, og bidrar til varierende praksis.

Organiseringen får direkte konsekvenser for myndighetens kompetanse og kapasitet. I mange kommuner, spesielt de mindre, er det avsatt svært begrensede ressurser (ofte under en halv stilling) til myndighetsrollen. Dette gir verken tilstrekkelig tid til å gjennomføre krevende oppgaver som tilsyn, eller til å bygge og vedlikeholde nødvendig kompetanse for å ivareta oppgavene. Manglende kompetanse blir dermed både en årsak til og en konsekvens av organisatoriske svakheter.

Samlet sett tegner rapporten et bilde av en barnehagemyndighet som i mange kommuner er underdimensjonert og organisert på en måte som ikke fullt ut ivaretar lovens krav til uavhengighet. Dette skaper en systemisk risiko for at likebehandlingsprinsippet ikke blir tilstrekkelig ivaretatt og at myndighetsutøvelsen svekkes.

Barnehagemyndighetens regeletterlevelse

Evalueringen viser at kommunale barnehagemyndigheter opplever flere av sine lovpålagte oppgaver som utfordrende. Dette gjelder spesielt oppgaver knyttet til barns individuelle

rettigheter og kommunens kontrollfunksjon. Barnehagemyndighetene fremhever selv følgende oppgaver som de mest krevende å etterleve:

- Individuell tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne (§ 37): Nesten halvparten av myndighetene opplever dette som utfordrende, og peker primært på uklarheter og stort tolkningsrom i regelverket som årsak.
- Tilsyn med barnehagene (§ 53): En tredjedel finner tilsynsoppgaven krevende, hovedsakelig på grunn av kapasitetsmangel.
- Sikre gjennomføring av vedtak om spesialpedagogisk hjelp (§ 31): Mange opplever dette som utfordrende, og viser til kapasitets- og kompetanseutfordringer i gjennomføringsleddet.
- Tildeling av tilskudd til private barnehager (§ 19): Et komplekst og uklart regelverk gjør denne oppgaven krevende for mange.

De gjennomgående hemmende faktorene for regeletterlevelse er kapasitetsmangel (for få ansatte), uklarheter i regelverket og mangel på kompetanse. Selv om de fleste myndigheter oppgir at de ikke bryter regelverket, er det en betydelig andel som svarer «vet ikke» på spørsmål om regelbrudd. Dette indikerer en usikkerhet om hva som faktisk utgjør et brudd, noe som henger sammen med opplevelsen av uklare regler og manglende kompetanse.

Et sentralt funn er en utbredt misforståelse knyttet til ansvarsfordelingen i sektoren. Det mest fremtredende eksempelet er at barnehagemyndigheter fører tilsyn med barnehageeiers oppfyllelse av vedtak om spesialpedagogisk hjelp, til tross for at ansvaret for å oppfylle vedtaket ligger hos kommunen selv. Dette vitner om en svikt i rolleforståelsen.

Samlet sett viser evalueringen at barnehagemyndighetenes evne til å etterleve regelverket er under press, primært på grunn av strukturelle utfordringer knyttet til ressurser, kompetanse og et krevende regelverk.

Barnehagemyndighetens virkemiddelbruk

Evalueringen viser at det er betydelige variasjoner i hvordan kommunene som barnehagemyndighet benytter virkemidlene veiledning, tilsyn og godkjenning for å ivareta sitt påseansvar. Bruken er preget av svakheter som kan redusere virkemidlenes treffsikkerhet og legitimitet. Veiledning er det klart mest brukte virkemiddelet, og et stort flertall av barnehagemyndighetene oppgir at de benytter dette i stor grad. Virkemiddelet oppleves også som nyttig av barnehageeiere og styrere, og bidrar til økt regeletterlevelse. Veiledningen gis både kollektivt, for eksempel i faste styrermøter, og individuelt ved henvendelser eller i enkeltsaker.

Bruken av tilsyn er mer varierende og preget av flere utfordringer. Det er en utbredt usikkerhet om hva som faktisk utgjør et tilsyn. Aktiviteter som årlige sjekklister og informasjonsinnhenting blir ofte feilaktig registrert som tilsyn i den årlige rapporteringen gjennom Basil. Dette gir et misvisende bilde av den reelle tilsynsaktiviteten i sektoren. Mange tilsyn synes ikke å være basert på systematiske risikovurderinger, til tross for at dette er en klar forventning. Tilsyn blir i en del tilfeller gjennomført som en rutinemessig, årlig hendelse fremfor en målrettet innsats

mot områder med høyest risiko for regelbrudd. Samtidig påpekes det fra en statsforvalter at barnehageloven ikke legger tilstrekkelig til rette for en god forståelse av viktigheten av risikovurderinger, og dette kan være en medvirkende årsak til manglende fokus på risikovurderinger hos barnehagemyndighetene.

Kvaliteten på tilsynsarbeidet og de påfølgende rapportene varierer også. Mens noen kommuner har grundige og forvaltningsrettslig korrekte prosesser, er andre tilsynsrapporter mangelfulle, uten klare lovhjemler, vurderinger eller informasjon om klagerett. Dette skaper uforutsigbarhet for barnehagene og svekker tilsynets legitimitet.

Godkjenning som virkemiddel brukes naturlig nok mindre hyppig, men evalueringen viser også at over en tredjedel av kommunene enten mangler eller kun delvis har skriftlige rutiner for godkjenningsprosessen. Dette utgjør en risiko for at nye barnehager eller endringer i eksisterende drift ikke blir vurdert i henhold til alle krav i regelverket.

Utfordringene med virkemiddelbruken henger tett sammen med funnene om organisering. Manglende ressurser, små fagmiljøer og utfordringer med habilitet gjør det vanskelig å utøve myndighetsrollen på en tilfredsstillende måte. Dette medfører risiko for ulik oppfølging av barnehagene avhengig av hvilken kommune de befinner seg i, noe som er uheldig med hensyn til å sikre et likeverdig barnehagetilbud og lik regeletterlevelse over hele landet.

Barnehagene og barnehageeierne regeletterlevelse

Evalueringen viser at barnehageeierne og barnehagenes evne til å etterleve regelverket er under betydelig press. De ulike aktørene peker på en rekke krevende områder. Barnehagestyrerne og barnehageeierne er samstemte om hva som er de to mest utfordrende kravene å etterleve. Dette er:

- Krav til styrer og/eller pedagogisk bemanning (§§ 24 og 25): 29 prosent av styrerne og 32 prosent av eierne finner dette utfordrende, hovedsakelig på grunn av vansker med å rekruttere og beholde nok ansatte med godkjent utdanning.
- Krav til grunnbemanning (§ 26): 27 prosent av både styrere og eiere opplever dette som krevende. Utfordringen er ikke primært å oppfylle selve bemanningsnormen, men å etterleve det skjønsmessige kravet om å ha en tilstrekkelig bemanning for å drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

For styrerne er den tredje største utfordringen ivaretagelse av barn med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) (§ 39). 17 prosent av styrerne finner dette krevende, primært på grunn av mangel på tid og spesifikk kompetanse. For eierne er den tredje største utfordringen internkontroll i barnehagen (§ 9). 27 prosent av eierne opplever dette som utfordrende, hovedsakelig fordi arbeidet er tidkrevende å etablere og vedlikeholde.

Barnehagemyndighetenes perspektiv på hvor barnehagene strever mest, skiller seg fra eierne og styrernes. Barnehagemyndighetene fremhever følgende tre tema som de mest utfordrende:

- Psykososialt barnehagemiljø (kap. VIII): 43 prosent av myndighetene mener barnehagene strever med dette.

- Internkontroll i barnehagen (§ 9): 42 prosent av myndighetene peker på dette som en utfordring for barnehagene.
- Krav til styrer og/eller pedagogisk bemanning (§§ 24 og 25): 41 prosent av myndighetene ser dette som en sentral utfordring.

En betydelig andel av respondentene, rundt en tredjedel av både styrere og eiere, oppgir at de ikke opplever noen spesielle utfordringer med å etterleve regelverket. Dette kan være et uttrykk for velfungerende barnehager med god praksis og tilstrekkelige ressurser. Samtidig, i lys av den generelle mangelen på systematisk tilsyn og ekstern kontroll i sektoren, kan det ikke utelukkes at dette også kan skyldes en manglende bevissthet om regelverkets fulle bredde og dybde. Når såpass mange oppgir å ikke ha utfordringer, samtidig som barnehagemyndighetene peker på en oppfatning om systematiske svakheter ved for eksempel internkontroll, reiser det spørsmål ved hvor treffsikker egenvurderingen i sektoren faktisk er.

På tvers av de ulike utfordringsområdene er det en klar konsensus om hva som er de bakenforliggende årsakene. Disse fremstår som fundamentale og systemiske hemmere for regeletterlevelse:

1. Kapasitetsutfordringer (for få ansatte): Dette er den desidert mest dominerende årsaken som oppgis av både eiere og styrere. En opplevelse av utilstrekkelig bemanning, forsterket av høyt sykefravær og stramme budsjetter, gjør det vanskelig å oppfylle lovens krav i praksis. Dette påvirker alt fra det pedagogiske arbeidet til muligheten for å følge opp enkeltbarn og drive systematisk kvalitetsarbeid.
2. Mangel på relevant kompetanse og rekrutteringsvansker: Dette er den nest viktigste årsaken. Det er en økende og systemisk utfordring å rekruttere, og ikke minst beholde, kvalifisert personell, spesielt barnehagelærere. Dette skaper en ond sirkel der høyt arbeidspress reduserer yrkets attraktivitet, som igjen forsterker rekrutteringsproblemene.
3. Uklarheter og stort tolkningsrom i regelverket: For flere av de kvalitative kravene, som «tilstrekkelig bemanning», «barnets beste» og «krenkelser», oppleves regelverket som skjønnspreget og vanskelig å omsette til enhetlig praksis. Dette skaper usikkerhet og ulik praksis.

Samlet sett viser evalueringen at utfordringene med regeletterlevelse ikke primært skyldes manglende vilje, men derimot det som kan fremstå som et misforhold mellom lovens krav og de tilgjengelige ressursene. Kapasitets- og kompetansemangel fremstår som en svikt i forutsetningene som direkte hemmer barnehagenes evne til å etterleve en rekke sentrale bestemmelser i barnehageloven med forskrifter.

Komplementære virkemidler

Evalueringen viser at det finnes et bredt spekter av komplementære virkemidler som benyttes for å styrke regeletterlevelsen i barnehagesektoren. Disse virkemidlene, som omfatter pedagogiske, økonomiske og juridiske tiltak, oppleves jevnt over som nyttige, men den største barrieren for økt effekt er mangel på tid og kapasitet i sektoren til å ta dem i bruk.

Funnene viser at aktørene i sektoren – barnehagemyndigheter, eiere og styrere – benytter et mangfold av ressurser. Utdanningsdirektoratets ressurser, som veiledere, rundskriv og tilskudd til kompetanseutvikling (f.eks. ReKomp), er de mest brukte tiltakene blant eiere og styrere. Barnehagemyndighetene på sin side benytter i stor grad Utdanningsdirektoratets veiledere, samt kurs og samlinger i regi av statsforvalteren. Interesse- og arbeidsgiverorganisasjoner (som KS og PBL) er også viktige leverandører av veiledning og ressurser, spesielt for sine respektive medlemsgrupper.

En gjennomgående vurdering fra alle aktørgrupper er at de tiltakene som benyttes, oppleves som nyttige for å styrke regeletterlevelsen. Det er relativt små forskjeller i den opplevde nytten mellom de ulike tilbudene, noe som indikerer at et mangfold av ressurser er positivt.

Til tross for at tiltakene oppleves som nyttige, er det et tydelig budskap fra sektoren, spesielt fra eiere og styrere, at den primære utfordringen ikke er mangel på ressurser, men mangel på tid og kapasitet til å benytte seg av dem. Den høye arbeidsbelastningen og den pressede bemanningssituasjonen i barnehagene gjør det vanskelig å sette av tid til kompetanseheving og systematisk kvalitetsarbeid. Barnehagemyndighetene etterlyser på sin side spesifikke ressurser og tiltak for å styrke sin egen rolleutøvelse, som nasjonale samlinger og kurs for barnehagemyndigheter, en egen ressurside og kvalitetssikrede maler og rutiner.

Statsforvalterens tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet fremstår som et virkningsfullt virkemiddel. Nær halvparten av barnehagemyndighetene har hatt tilsyn de siste tre årene, og et overveldende flertall (92 prosent) av disse opplever at tilsynet enten i noen grad, i stor grad eller svært stor grad bidro til læring og forbedring. Tilsynene opplyses å føre til økt bevissthet om regelverk, forbedrede rutiner og riktigere organisering av myndighetsrollen.

Samlet sett viser evalueringen at det eksisterer et solid og verdsatt støtteapparat av komplementære virkemidler. Den største utfordringen for å øke effekten av disse ligger imidlertid ikke i selve tiltakene, men i de grunnleggende rammebetingelsene i sektoren som begrenser muligheten til å utnytte dem fullt ut. Unntaket er barnehagemyndighetene, der ressurser og tiltak rettet spesifikt mot barnehagemyndighetene er etterlyst.

Konklusjon og anbefalinger

Rapportens hovedkonklusjon er at det eksisterer et betydelig misforhold mellom barnehagelovens ambisjoner og de ressursmessige realitetene i store deler av sektoren. Dette medfører betydelig risiko for manglende etterlevelse av krav i barnehageloven med forskrifter.

En sentral del av vurderingen er at mangel på kapasitet (for få ansatte) og kompetanse utgjør en svikt i forutsetningene for regeletterlevelse i sektoren. Dette er ikke bare én utfordring blant mange, men en grunnleggende barriere som forplanter seg og hemmer evnen til å etterleve en rekke andre krav i regelverket. Stramme økonomiske rammer, høyt sykefravær og økende rekrutteringsutfordringer skaper en ond sirkel som gjør det krevende å opprettholde en tilstrekkelig bemanning.

En annen viktig del av konklusjonen i evalueringen er at rollen som kommunal barnehagemyndighet i mange kommuner er underdimensjonert og dårlig rustet til å ivareta sitt samfunnsoppdrag. Utfordringene er tredelte:

- Mange kommuner, spesielt de mindre, strever med å etablere et reelt skille mellom eier- og myndighetsrollen, slik loven krever.
- Myndighetsrollen er ofte underbemannet og mangler den nødvendige kombinasjonen av juridisk og barnehagefaglig kompetanse.
- Tilsyn er ofte ikke risikobasert, og det er utbredt usikkerhet rundt grunnleggende tilsynspraksis.

Videre bekrefter evalueringen at barnehageloven fremstår som fragmentert og uoversiktlig. Mange sentrale bestemmelser er skjønnspregede (f.eks. «tilstrekkelig bemanning», «barnets beste»), noe som skaper usikkerhet, ulik praksis og gjør det krevende for aktørene å vite hva som forventes.

I lys av disse utfordringene, konkluderer vi med at «god praksis» kjennetegnes av aktører som har lyktes med å motvirke de hemmende faktorene. Det handler i stor grad om å ha de rette forutsetningene. På kommunenivå innebærer god praksis en kapabel og uavhengig barnehagemyndighet. Dette forutsetter en kommuneledelse som har sikret en reell organisatorisk adskillelse og har avsatt tilstrekkelige ressurser. En slik myndighet gjennomfører risikobaserte tilsyn og gir proaktiv, kvalifisert veiledning.

På barnehageeier- og barnehagenivå kjennetegnes god praksis av en ressurssterk og lærende organisasjon. Dette innebærer en eier som prioriterer bemanning utover minimumsnormen og investerer i systematisk kompetanseheving. Her benyttes internkontroll aktivt i kvalitetssikringen og forbedringsarbeidet.

Forskjellen mellom de som lykkes og de som strever, ligger altså primært i de grunnleggende forutsetningene. For å løfte hele sektoren, synes det å være nødvendig å redusere gapet mellom forutsetningene og kravene i regelverket.

I kapittel 9 foreslår vi ni tiltak som vi mener nasjonale utdanningsmyndigheter bør vurdere å gjennomføre for å legge til rette for økt regeletterlevelse og økt utbredelse av det som kan omtales som god praksis i sektoren.

Summary

About the evaluation

On behalf of the Norwegian Directorate for Education and Training, Deloitte, in collaboration with Proba Samfunnsanalyse, has conducted an evaluation of compliance with the Kindergarten Act and supervision within the kindergarten sector. The purpose of the evaluation has been to establish a comprehensive knowledge base regarding compliance with the Kindergarten Act, to identify which parts of the regulatory framework present the greatest compliance challenges, and to determine what factors respectively promote and hinder regulatory compliance.

The impetus for this evaluation is the significant gap in knowledge regarding the sector's compliance with the Kindergarten Act and its associated regulations. Beyond individual indicators, there is little consolidated information on the various stakeholders' adherence to the requirements. The sector also has a complex stakeholder landscape, with municipalities holding a dual role as both kindergarten owners and the local kindergarten authority, alongside a large proportion of private kindergartens. This contributes to national authorities having relatively little insight into regulatory compliance in the kindergarten sector. At the same time, previous studies indicate that there are, in part, significant risks of non-compliance. Accordingly, the evaluation aimed to establish a thorough evidence base, covering compliance issues, causal factors, and the primary drivers of and barriers to regulatory performance.

This evaluation employed a combination of qualitative and quantitative social science methods to establish a solid data foundation. A case study was conducted, encompassing eight municipalities where various stakeholders were interviewed. This included kindergarten authorities, municipal and private kindergarten owners, and managers of both municipal and private kindergartens. Interviews were also conducted with representatives from all County Governor offices and several key national stakeholders within the sector. In addition, an extensive document analysis was carried out, along with three surveys directed at kindergarten managers, kindergarten owners, and municipal kindergarten authorities, respectively. This combination of methods has made it possible to collate and validate findings across different data sources, thereby forming a robust basis for the report's conclusions and recommendations.

The evaluation is structured around four main themes:

- The municipalities' organisation of their owner and authority roles, and the kindergarten authorities' regulatory compliance.
- The regulatory compliance of kindergarten owners and kindergartens.
- Complementary measures by state authorities, including supervision by the County Governors.
- Good practices for regulatory compliance.

Organisation of the municipal kindergarten authority

Section 11 of the Kindergarten Act requires that the municipality organises its tasks as kindergarten authority separately from its tasks as a kindergarten owner, in a manner that is "suitable to safeguard trust in the municipality's impartiality". The evaluation shows that compliance with this requirement is challenging and is implemented in various ways.

According to the survey directed at municipal kindergarten authorities, approximately half (46 per cent) of the municipalities have established some form of inter-municipal cooperation to handle one or more of their authority-related tasks. Inter-municipal cooperation is most prevalent among small municipalities. The forms of cooperation vary from formal models, such as municipal joint bodies and inter-municipal companies (IKS), to more informal network-based collaborations. However, just over half of the municipalities have organised the kindergarten authority internally within their own organisation.

A key finding is that many municipalities struggle to establish a genuine separation between their owner and authority roles, even if they have formally organised the tasks separately. The most common organisational model is for both roles to be placed within the same sector (typically the children and families or education sector), where authority tasks are often delegated to an advisor who reports to a head of department who also has owner responsibilities. This model creates a structural vulnerability where the municipality can, in practice, supervise itself. This challenges the intention behind the legal provision and weakens trust in the authority's impartiality.

The size of the municipality appears to be the most decisive factor in how the authority role is organised. Small municipalities often lack the administrative capacity and personnel resources required to establish a genuine separation between the roles. This leads to pragmatic, but often inadequate, solutions where one person may hold multiple roles, or where the distinction between the roles becomes illusory. Although almost half of the municipalities, particularly the smaller ones, utilise inter-municipal cooperation to perform these tasks, many of these collaborations are informal networks for exchanging experience rather than binding, legal agreements that ensure a genuine delegation of authority.

Another important finding is that the legal text of Section 11 itself is perceived as unclear. The phrasing that the organisation must be "suitable to safeguard trust" allows for considerable scope for interpretation, which many municipalities, as well as the County Governors, struggle to define. This uncertainty makes it difficult for municipalities to know what is expected and contributes to varied practices.

The organisation of municipal kindergarten authority has direct consequences for the authority's competence and capacity. In many municipalities, especially the smaller ones, very limited resources (often less than a half-time position) are allocated to the authority role. This provides neither sufficient time to carry out demanding tasks such as supervision, nor to build and maintain the necessary competence to perform the role's duties. A lack of competence thus becomes both a cause and a consequence of organisational weaknesses.

Overall, the report paints a picture of a kindergarten authority that, in many municipalities, is under-resourced and organised in a way that does not fully meet the law's requirement for independence. This creates a systemic risk that the principle of equal treatment is not sufficiently upheld and that the exercise of authority is weakened.

The kindergarten authority's regulatory compliance

The evaluation shows that municipal kindergarten authorities find several of their statutory tasks challenging. This applies particularly to tasks related to children's individual rights and the municipality's supervisory function. The kindergarten authorities themselves highlight the following tasks as the most demanding to comply with:

- Individual adaptation for children with disabilities (§ 37): Almost half of the authorities find this challenging, primarily citing ambiguities and considerable scope for interpretation in the regulations as the cause.
- Supervision of kindergartens (§ 53): One-third find the task of supervision demanding, mainly due to a lack of capacity.
- Ensuring the implementation of decisions regarding special educational support (§ 31): Many find this challenging, pointing to capacity and competence challenges at the implementation stage.
- Allocation of grants to private kindergartens (§ 19): A complex and unclear regulatory framework makes this task demanding for many.

The consistent factors hindering regulatory compliance are a lack of capacity (too few employees), ambiguities in the regulations, and a lack of competence. Although most authorities state that they do not breach the regulations, a significant proportion answer "don't know" to questions about regulatory breaches. This indicates uncertainty about what actually constitutes a breach, which is linked to the perception of unclear rules and a lack of competence.

A key finding is a widespread misunderstanding regarding the division of responsibilities in the sector. The most prominent example is that kindergarten authorities supervise the kindergarten owner's fulfilment of decisions on special educational support, despite the responsibility for implementing the decision lying with the municipality itself. This indicates a failure in the understanding of roles.

Overall, the evaluation shows that the kindergarten authorities' ability to comply with the regulations is under pressure, primarily due to structural challenges related to resources, competence, and a demanding regulatory framework.

The kindergarten authority's use of regulatory instruments

The evaluation shows that there are significant variations in how municipalities, in their capacity as the kindergarten authority, use the measures of guidance, supervision, and approval to fulfil their duty to ensure compliance. The use of these measures is marked by weaknesses that can reduce their precision and legitimacy.

Guidance is by far the most frequently used instrument, and a large majority of kindergarten authorities state that they use it to a large extent. The measure is also perceived as useful by kindergarten owners and managers, and it contributes to increased regulatory compliance. Guidance is provided both collectively, for example in regular manager meetings, and individually in response to enquiries or in specific cases.

The use of supervision is more varied and characterised by several challenges. There is widespread uncertainty about what actually constitutes supervision. Activities such as annual checklists and information gathering are often incorrectly registered as supervision in the annual reporting through the Basil system. This provides a misleading picture of the actual supervisory activity in the sector. Many instances of supervision do not appear to be based on systematic risk assessments, despite this being a clear expectation. In some cases, supervision is carried out as a routine, annual event rather than a targeted effort towards areas with the highest risk of regulatory breaches. At the same time, a County Governor points out that the Kindergarten Act does not adequately facilitate a good understanding of the importance of risk assessments, and this may be a contributing factor to the lack of focus on risk assessments among kindergarten authorities.

The quality of the supervision work and the subsequent reports also varies. While some municipalities have thorough and administratively correct processes, other supervision reports are flawed, lacking clear legal authority, assessments, or information about the right to appeal. This creates unpredictability for the kindergartens and weakens the legitimacy of the supervision.

Approval as an instrument is used less frequently, but the evaluation also shows that over a third of municipalities either lack or only partially have written procedures for the approval process. This poses a risk that new kindergartens or changes to existing operations are not assessed in accordance with all the requirements of the regulations.

The challenges with the use of these measures are closely linked to the findings on organisation. A lack of resources, small professional communities, and challenges with impartiality make it difficult to exercise the authority role in a satisfactory manner. This leads to a risk of inconsistent follow-up of kindergartens depending on which municipality they are in, which is detrimental to ensuring an equitable kindergarten provision and uniform regulatory compliance across the country.

The regulatory compliance of kindergartens and kindergarten owners

The evaluation shows that the ability of kindergarten owners and kindergartens to comply with the regulations is under considerable pressure. The various stakeholders point to a number of challenging areas. Kindergarten managers and kindergarten owners are in agreement about the two most challenging requirements to comply with. These are:

- Requirements for managers and/or pedagogical staffing (§§ 24 and 25): 29 per cent of managers and 32 per cent of owners find this challenging, mainly due to difficulties in recruiting and retaining enough staff with approved qualifications.

- Requirement for core staffing levels (§ 26): 27 per cent of both managers and owners find this demanding. The challenge is not primarily to meet the staffing ratio itself, but to comply with the discretionary requirement to have sufficient staff to run a satisfactory pedagogical operation.

For managers, the third biggest challenge is providing for children who need alternative and augmentative communication (AAC) (§ 39). 17 per cent of managers find this demanding, primarily due to a lack of time and specific competence. For owners, the third biggest challenge is internal control in the kindergarten (§ 9). 27 per cent of owners find this challenging, mainly because the work is time-consuming to establish and maintain.

The kindergarten authorities' perspective on where kindergartens struggle the most differs from that of the owners and managers. The kindergarten authorities highlight the following three topics as the most challenging:

- Psychosocial kindergarten environment (Chapter VIII): 43 per cent of authorities believe kindergartens struggle with this.
- Internal control in the kindergarten (§ 9): 42 per cent of authorities point to this as a challenge for kindergartens.
- Requirements for managers and/or pedagogical staffing (§§ 24 and 25): 41 per cent of authorities see this as a key challenge.

A significant proportion of the respondents, around one-third of both managers and owners, state that they do not experience any particular challenges in complying with the regulations. This may be an expression of well-functioning kindergartens with good practices and sufficient resources. At the same time, in light of the general lack of systematic supervision and external control in the sector, it cannot be ruled out that this may also be due to a lack of awareness of the full breadth and depth of the regulations. When so many report having no challenges, while the kindergarten authorities point to a perception of systematic weaknesses in areas such as internal control, it raises questions about how accurate the self-assessment in the sector actually is.

Across the various areas of challenge, there is a clear consensus on the underlying causes. These appear to be fundamental and systemic hindrances to regulatory compliance:

1. Capacity issues (too few staff): This is by far the most dominant cause cited by both owners and managers. A perception of insufficient staffing, exacerbated by high sickness absence and tight budgets, makes it difficult to meet the law's requirements in practice. This affects everything from the pedagogical work to the ability to follow up on individual children and conduct systematic quality assurance.
2. Lack of relevant competence and recruitment difficulties: This is the second most important cause. It is a growing and systemic challenge to recruit, and especially to retain qualified personnel, particularly kindergarten teachers. This creates a vicious circle where high workloads reduce the profession's attractiveness, which in turn exacerbates recruitment problems.

3. Ambiguities and considerable scope for interpretation in the regulations: For several of the qualitative requirements, such as "sufficient staffing", "the best interests of the child", and "violations" the regulations are perceived as discretionary and difficult to translate into uniform practice. This creates uncertainty and inconsistent practices.

Overall, the evaluation shows that the challenges with regulatory compliance are not primarily due to a lack of will, but rather what appears to be a mismatch between the law's requirements and the available resources. A lack of capacity and competence appears to be a failure in the underlying conditions that directly hinders the kindergartens' ability to comply with a number of key provisions in the Kindergarten Act and its regulations.

Complementary measures

The evaluation shows that there is a wide range of complementary measures used to strengthen regulatory compliance in the kindergarten sector. These measures, which include pedagogical, economic, and legal initiatives, are generally perceived as useful, but the biggest barrier to their increased effectiveness is a lack of time and capacity within the sector to make use of them.

The findings show that stakeholders in the sector – kindergarten authorities, owners, and managers – utilise a variety of resources. The resources from the Norwegian Directorate for Education and Training, such as guidance documents, circulars, and grants for competence development (e.g., ReKomp), are the most used measures among owners and managers. The kindergarten authorities, for their part, largely use the Directorate's guidance documents, as well as courses and meetings organised by the County Governor. Interest groups and employer organisations (such as KS and PBL) are also important providers of guidance and resources, especially for their respective member groups.

A consistent assessment from all stakeholder groups is that the measures they use are perceived as useful for strengthening regulatory compliance. There are relatively small differences in the perceived usefulness between the various offerings, which indicates that a diversity of resources is positive.

Despite the measures being perceived as useful, there is a clear message from the sector, especially from owners and managers, that the primary challenge is not a lack of resources, but a lack of time and capacity to utilise them. The high workload and the strained staffing situation in kindergartens make it difficult to set aside time for competence development and systematic quality assurance work. The kindergarten authorities, on the other hand, are calling for specific resources and measures to strengthen their own role performance, such as national gatherings and courses for kindergarten authorities, a dedicated resource page, and quality-assured templates and procedures.

The County Governor's supervision of the municipality as the kindergarten authority appears to be an effective measure. Nearly half of the kindergarten authorities have been subject to supervision in the last three years, and an overwhelming majority (92 per cent) of these feel that the supervision contributed to learning and improvement to some, a large, or a very large

extent. The supervisions are reported to lead to increased awareness of regulations, improved procedures, and a more correct organisation of the authority role.

Overall, the evaluation shows that a solid and valued support system of complementary measures exists. However, the biggest challenge to increasing their effect lies not in the measures themselves, but in the fundamental framework conditions in the sector that limit the ability to fully utilise them. The exception is the kindergarten authorities, where resources and measures aimed specifically at them are requested.

Conclusion and recommendations

The report's main conclusion is that there is a significant mismatch between the ambitions of the Kindergarten Act and the resource realities in large parts of the sector. This entails a considerable risk of non-compliance with the requirements of the Kindergarten Act and its regulations.

A central part of the assessment is that a lack of capacity (too few staff) and competence constitutes a failure in the prerequisites for regulatory compliance in the sector. This is not just one challenge among many, but a fundamental barrier that propagates and hinders the ability to comply with a range of other requirements in the regulations. Tight financial constraints, high sickness absence, and growing recruitment challenges create a vicious circle that makes it demanding to maintain adequate staffing levels.

Another important part of the evaluation's conclusion is that the role of the municipal kindergarten authority is, in many municipalities, under-resourced and ill-equipped to fulfil its societal mission. The challenges are threefold:

- Many municipalities, especially the smaller ones, struggle to establish a genuine separation between the owner and authority roles, as required by law.
- The authority role is often understaffed and lacks the necessary combination of legal and kindergarten-pedagogical competence.
- Supervision is often not risk-based, and there is widespread uncertainty surrounding fundamental supervision practices.

Furthermore, the evaluation confirms that the Kindergarten Act appears fragmented and difficult to navigate. Many key provisions are discretionary (e.g. "sufficient staffing", "the best interests of the child"), which creates uncertainty, inconsistent practice, and makes it challenging for stakeholders to know what is expected.

In light of these challenges, we conclude that "good practice" is characterised by stakeholders who have succeeded in counteracting the hindering factors. It is largely about having the right prerequisites. At the municipal level, good practice involves a capable and independent kindergarten authority. This requires a municipal leadership that has ensured a genuine organisational separation and has allocated sufficient resources. Such an authority conducts risk-based supervision and provides proactive, qualified guidance.

At the kindergarten owner and kindergarten level, good practice is characterised by a well-resourced and learning organisation. This involves an owner who prioritises staffing beyond the minimum ratio and invests in systematic competence and invests in systematic competence development. Here, internal control is actively used in quality assurance and improvement work.

The difference between those who succeed and those who struggle, therefore, lies primarily in the fundamental prerequisites. To elevate the entire sector, it seems necessary to reduce the gap between the prerequisites and the requirements of the regulations.

In Chapter 9, we propose nine measures that we believe national education authorities should consider implementing to facilitate increased regulatory compliance and a wider adoption of what can be described as good practice in the sector.

1 Innledning

I dette kapitlet gjør vi greie for bakgrunnen for og formålet med evalueringen. Vi presenterer kort barnehageloven med forskrifter, og gjør rede for sentrale roller i barnehagesektoren, før vi presenterer hovedtemaene i evalueringen.

1.1 Bakgrunn for oppdraget

Barnehageloven, med tilhørende forskrifter, setter rammene for styring av barnehagesektoren. Nåværende lov er fra 2005, og har blitt endret 35 ganger siden ikrafttredelsen (jf. Gyldendal Rettsdata). Som det går frem under, er også en rekke forskrifter hjemlet i barnehageloven.

Selv om barnehagesektoren er regulert gjennom både lov og en rekke forskrifter, er ikke dette en garanti for at intensjonene med regelverket realiseres i praksis. Det foreligger også begrenset kunnskap om etterlevelsen av krav i lov og forskrift, og det eksisterende kunnskapsgrunnlaget om regeletterlevelse i sektoren er fragmentert. Utover enkeltindikatorer, som etterlevelse av pedagognormen som det rapporteres om gjennom Basil¹, finnes det lite samlet informasjon om hvordan sektoren som helhet etterlever regelverket. Samtidig peker tidligere undersøkelser (Deloitte, 2022 og Deloitte, 2024) og tilsynsrapporter på flere risikofaktorer. Økonomi og bemanning fremheves som sentrale utfordringer, men også uklar regelverkforståelse, uklar rollefordeling og mangelfulle styringslinjer trekkes frem som forhold som kan føre til at krav i regelverket ikke etterleves.

Barnehagesektoren har også et relativt komplekst aktørbilde, blant annet ved at sektoren består av omtrent halvt om halvt kommunale og private barnehager (Utdanningsdirektoratet, 2025a), og at eierskapet i den private delen av sektoren er svært varierende – fra små, enkeltstående barnehager til store, landsdekkende konserner. I barnehagesektoren har kommunene en rolle som kommunal barnehagemyndighet, og har gjennom denne rollen blant annet ansvar for godkjenning og tilsyn med både kommunale og private barnehager i kommunen. Statsforvalternes rolle på barnehageområdet er dermed en ganske annen enn på skoleområdet, noe som bidrar til at nasjonale myndigheter i mindre grad har innsikt i status for regeletterlevelse på barnehageområdet enn på skoleområdet.

Med bakgrunn blant annet i overnevnte utfordringsbilde, har Utdanningsdirektoratet gitt Deloitte, i samarbeid med Proba samfunnsanalyse, i oppdrag å gjennomføre en evaluering av etterlevelse av barnehageloven og tilsyn på barnehageområdet. Formålet med evalueringen har vært å etablere et helhetlig kunnskapsgrunnlag om etterlevelse av barnehageloven, og om hvilke deler av regelverket det eventuelt er knyttet størst utfordringer til å etterleve. En viktig del av oppdraget har også vært å få innsikt i hva som bidrar til å henholdsvis fremme og hemme regeletterlevelse. Evalueringen har også undersøkt i hvilken grad og hvordan tilsyn på barnehageområdet brukes for å kontrollere regeletterlevelse og fremme læring og forbedring.

¹ Basil er Utdanningsdirektoratets innrapporteringssystem for barnehager.

Nedenfor gjør vi nærmere rede for hovedtema og problemstillinger som har ligget til grunn for gjennomføringen av evalueringen. Først vil vi imidlertid gi en nærmere beskrivelse av regelverk og roller i sektoren.

1.2 Nærmere om regelverk og roller i barnehagesektoren

1.2.1 Barnehageloven med forskrifter

Den første barnehageloven ble innført i 1975, med formål å sikre barns utvikling og stimulere til økt utbygging av barnehager i kommunene (Meld. St. 41 (2008-2009)). Endringer i barnehageloven i 1995 og 2005, samt løpende endringer og innføringen av den første rammeplanen, har gradvis økt fokuset mot å sikre kvalitet, etablere et likeverdig, omsorgsfullt og pedagogisk tilbud for alle barn, og klargjøre roller og ansvar. Spesielt har kommunens rolle som lokal barnehagemyndighet, med ansvar for veiledning og tilsyn med alle barnehager, blitt tydeliggjort. Samlet sett har denne utviklingen ført til en økt regulering og klarere forventinger til innholdet og driften i barnehagene.

Til sammen er femten forskrifter hjemlet i barnehageloven. Følgende forskrifter er særlig sentrale:

- forskrift om foreldrebetaling i barnehager
- forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager
- forskrift om saksbehandling ved barnehageopptak
- forskrift om tilskudd til private barnehager
- forskrift om politiattest i barnehager

Etterlevelse av barnehageloven er også avhengig av annet sentralt regelverk, særlig kommuneloven og forvaltningsloven. Kommuneloven setter rammer for kommunenes organisering, for eksempel gjennom regler for interkommunalt samarbeid. Loven stiller også krav om internkontroll (§ 25-1), som gjelder for kommunens roller som både barnehageeier og barnehagemyndighet. Et tilsvarende krav om internkontroll for alle barnehageeiere, både kommunale og private, er nedfelt i barnehageloven (§ 9). Forvaltningsloven på sin side regulerer de prosessuelle rammene for saksbehandling når barnehagemyndigheten utøver sitt ansvar.

Som nevnt i kapittel 1.1, er nåværende barnehagelov fra 2005, og har blitt endret 35 ganger siden ikrafttredelsen. Både representanter for Utdanningsdirektoratet og flere av statsforvalterne viser i intervju til at dagens barnehagelov oppleves som unødig komplisert og «lite tilgjengelig». Dette har sammenheng med at loven har blitt endret en rekke ganger, uten at det er gjort en helhetlig gjennomgang av den. I tillegg har loven mange forskrifter. Representanter fra en av statsforvalterne påpeker at de mange endringene har ført til et fragmentert rettskildemateriale. Man kan finne mye veiledning i forarbeidene til loven, blir det bemerket, men grunnet mange endringer er de spredt og vanskelige å finne frem i.

Grunnet de opplevde utfordringene med barnehageloven, har Utdanningsdirektoratet gjort en utredning der direktoratet konkluderer med at det er behov for en helhetlig gjennomgang av barnehageloven med tilhørende forskrifter (Utdanningsdirektoratet, 2024e). Dette begrunnes med flere forhold. For det første har det skjedd store endringer i samfunnet etter at loven trådte i kraft i 2006. Videre vises det til de mange endringene som er gjort, som har ført til et

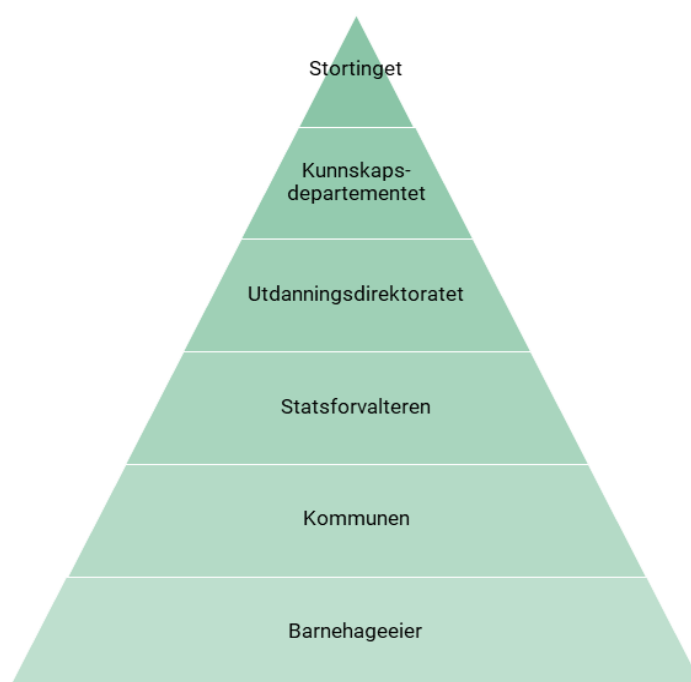
uoversiktlig rettskildebilde. I tillegg bidrar de mange forskriftene til et regelverk som er fragmentert, uoversiktlig og lite brukervennlig. Til sist vises det også til upresise bestemmelser og mangelfulle hjemmelsgrunnlag.

1.2.2 Roller i barnehagesektoren

Barnehageloven fordeler ansvaret i barnehagesektoren på flere aktører, herunder Utdanningsdirektoratet, statsforvalterne, kommunen og barnehageeier (Kunnskapsdepartementet, 2025). Figuren under illustrerer de ulike aktørene og deres rolle (kilde: Utdanningsdirektoratet, 2023).

Mens Utdanningsdirektoratet skal gi faglige innspill til og iverksette nasjonal politikk, er Statsforvalterne ansvarlige for å iverksette barnehagepolitikken i det enkelte fylke gjennom forvaltning av statlige tilskudd, veiledning av kommuner og barnehager, samt behandling av klager på vedtak etter barnehageloven (barnehageloven §§ 12 og 13). Statsforvalterne er også ansvarlige for å koordinere og initiere utviklingsarbeid i kommuner og barnehager, i tillegg til at de er ansvarlige for å føre tilsyn med kommunens ivaretagelse av rollen som barnehagemyndighet. Statsforvalteren kan også føre tilsyn med enkeltbarnehager ved særlige tilfeller (barnehageloven §§ 54 og 55).

Figur 1: Aktører og roller i barnehagesektoren



Kommunen er lokal barnehagemyndighet i henhold til barnehageloven § 10, og skal som myndighet gi veiledning om og påse at barnehagene drives i samsvar med barnehageloven med forskrifter. Som del av påseansvaret har barnehagemyndigheten blant annet oppgaver knyttet til godkjenning og tilsyn med barnehager, både private og kommunale. Kommunen som barnehagemyndighet ivaretar også en del andre oppgaver som i henhold til barnehageloven er lagt til *kommunen*, ikke til den enkelte barnehageeier. Kommunen skal ifølge barnehageloven § 11 opptre uavhengig av rollen som eier for kommunale barnehager når den utøver myndighetsansvaret.

Barnehageeier, enten den er privat eller kommunal, har i henhold til barnehageloven § 7 ansvaret for tilbudet i den enkelte barnehage, og at barnehagen drives i samsvar med gjeldende regelverk. Det er også barnehageeier som er ansvarlig for å ansette tilstrekkelig og kompetent personale (Utdanningsdirektoratet, 2023).

1.3 Formål og problemstillinger

Formålet med evalueringen har vært å etablere et helhetlig kunnskapsgrunnlag om etterlevelse av barnehageloven, og om hvilke deler av regelverket det eventuelt er knyttet størst utfordringer til å etterleve. En viktig del av oppdraget har vært å få innsikt i hva som bidrar til å henholdsvis fremme og hemme regeletterlevelse. Evalueringen har også undersøkt i hvilken grad og hvordan tilsyn på barnehageområdet, samt andre komplementære tiltak, brukes for å kontrollere regeletterlevelse og fremme læring og forbedring.

Evalueringen er inndelt i fire hovedtemaer:

1. Kommunenes organisering av eier- og myndighetsrollen, og kommunal barnehagemyndighets etterlevelse av krav i barnehageloven
2. Barnehageeierne og barnehagenes regeletterlevelse
3. Statlige myndigheters komplementære tiltak, herunder statsforvalternes tilsyn på barnehageområdet
4. Gode praksiser for regeletterlevelse

Under hvert tema er det utarbeidet hovedproblemstillinger med tilhørende underproblemstillinger. I Tabell 1 presenterer vi kort hvilke problemstillinger som har vært særlig sentrale i tilknytning til hvert tema.

Tabell 1: Evalueringens temaer og hovedproblemstillinger

Tema	Hovedproblemstillinger
<p>Tema 1:</p> <p>Kommunenes organisering av eier- og myndighetsrollen, og kommunal barnehagemyndighets etterlevelse av krav i barnehageloven</p>	<p>Det første temaet handler om kommunenes rolle som lokal barnehagemyndighet. Som en del av dette temaet har vi rettet særlig oppmerksomhet mot følgende tre deltema/hovedproblemstillinger:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kommunenes organisering av rollen som kommunal barnehagemyndighet • Hvilke deler av barnehagemyndighetens oppgaver det er knyttet særlige utfordrende til å etterleve • Bruk av barnehagemyndighetens virkemidler (veiledning, tilsyn og godkjenning) <p>Der det er avdekket utfordringer og/eller mangler, har vi også undersøkt årsakene til dette og hvilke faktorer som bidrar til å hemme og fremme regeletterlevelse.</p>
<p>Tema 2:</p> <p>Barnehagenes og barnehageeierne regeletterlevelse</p>	<p>Gjennom dette temaet har vi rettet oppmerksomheten mot barnehageeierne ansvar. Vi har undersøkt hvilke deler av regelverket som er særlig utfordrende å etterleve for barnehageeierne og barnehagene, og i hvilken grad utfordringene også innebærer brudd på regelverket.</p> <p>Videre har vi som del av dette temaet undersøkt hva som er årsaker til utfordringene, og hvilke faktorer som bidrar til å hemme og fremme regeletterlevelse.</p>

Tema	Hovedproblemstillinger
<p>Tema 3:</p> <p>Statlige myndigheters komplementære tiltak, herunder statsforvalternes tilsyn på barnehageområdet</p>	<p>Under dette temaet har vi rettet oppmerksomheten mot statlige myndigheters komplementære tiltak, og i hvilken grad ulike komplementære tiltak bidrar til å styrke regeletterlevelsen i sektoren.</p> <p>Som en del av dette temaet, har vi blant annet sett nærmere på hvordan statsforvalternes tilsyn benyttes som virkemiddel, og i hvilken grad tilsyn bidrar til læring og forbedring.</p>
<p>Tema 4:</p> <p>Gode praksiser for regeletterlevelse</p>	<p>Dette temaet er ikke behandlet som et separat tema i evalueringen, men er derimot «tverrgående» i den forstand at vi innenfor hvert av de øvrige temaene har vært opptatt av å prøve å identifisere hvilke faktorer som bidrar henholdsvis til å hemme og fremme regeletterlevelse, samt hva som eventuelt skiller aktører som lykkes med å etterleve krav i regelverket fra de som i større grad har utfordringer med å etterleve kravene. I tilknytning til drøftinger av hva som fremmer regeletterlevelse, har vi også prøvd å identifisere det som kan omtales som «gode praksiser for regeletterlevelse».</p>

1.4 Leserveiledning

Rapporten er bygd opp av følgende hovedkapitler:

- **Kapittel 1** gir en introduksjon til evalueringen, gjennom å presentere bakgrunn for evalueringen og problemstillingene som er undersøkt.
- **Kapittel 2** gir en beskrivelse av metoder som er benyttet i forbindelse med gjennomføring av evalueringen, og dataene vi legger til grunn for våre analyser og vurderinger.
- **Kapittel 3** handler om kommunenes rolle som lokal barnehagemyndighet. I dette kapitlet gjør vi rede for barnehageloven krav når det gjelder organisering av rollen som barnehagemyndighet, og hvilke oppgaver som ifølge loven er barnehagemyndighetens ansvar. Videre gjør vi greie for ulike måter kommunene har valgt å organisere rollen som kommunal barnehagemyndighet på, før vi går nærmere inn på barnehagemyndighetens regeletterlevelse med hensyn til de oppgaver som ifølge barnehageloven med forskrifter er barnehagemyndighetens ansvar.
- **Kapittel 4** handler også om kommunal barnehagemyndighets oppgaver og ansvar. I dette kapitlet går vi nærmere inn på barnehagemyndighetens virkemiddelbruk, og ser hvordan henholdsvis veiledning, tilsyn og godkjenning benyttes for å påse at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene i barnehageloven med forskrifter.
- **Kapittel 5** handler om barnehageeierne og barnehagenes regeletterlevelse. I dette kapitlet ser vi nærmere på hvilke krav i lov og forskrift barnehagene har utfordringer med å etterleve, og vi drøfter hva som samlet sett er de viktigste årsakene til at enkelte deler av barnehageloven med forskrifter oppleves som utfordrende.
- **Kapittel 6** går nærmere inn på barnehageeierne og barnehagenes regeletterlevelse. I dette kapitlet tar vi for oss de temaene eller reguleringsområdene som vi i kapittel 5 så at

det er knyttet særlige utfordringer til å etterleve. For hvert tema eller reguleringsområde går vi nærmere inn på hvilke krav som er stilt gjennom lov og forskrift, hva man vet om regeletterlevelsen på området, samt hvilke faktorer som henholdsvis hemmer og fremmer etterlevelse av krav i lov og forskrift.

- **Kapittel 7** handler om hvilke virkemidler statlige myndigheter benytter for å støtte opp under etterlevelse av bestemmelsene i barnehageloven med forskrifter. I dette kapitlet presenteres de ulike virkemidlene, og vi går nærmere inn på sektorens erfaringer med bruk av disse og hvilken nytte de oppleves å ha.
- **Kapittel 8** inneholder en samlet drøfting av hvilke faktorer som bidrar til å fremme regeletterlevelse, og hvordan de ulike «fremmerne», når man ser dem i sammenheng, kan bidra til å belyse eksempler på god praksis både på kommunenivå og på eier- og barnehagenivå.
- **Kapittel 9** inneholder våre konklusjoner med hensyn til evalueringens hovedtema og problemstillinger, samt våre anbefalinger for videre arbeid med å fremme regeletterlevelse og god praksis i barnehagesektoren.

2 Metode og datagrunnlag

I dette kapitlet gjør vi greie for den metodiske tilnærmingen og datagrunnlaget i evalueringen. Vi viser hvordan kvalitative og kvantitative metoder er kombinert, og til sammen sikrer at vi har et solid fundament for våre vurderinger og konklusjoner.

2.1 Innledning

I dette kapitlet gjør vi rede for metodene som er benyttet i gjennomføringen av evalueringen, og hvilke data som er lagt til grunn for våre analyser og vurderinger.

Blant annet gjør vi greie for bruk av casestudier som metodologisk tilnærming, og for hvilke kriterier som er lagt til grunn ved utvalg av case. Vi gir også en kort, anonymisert, beskrivelse av casene.

Videre beskriver vi hvordan vi har benyttet en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder for å samle inn data, samt hvordan både sekundær- og primærdata er benyttet i evalueringen. Herunder gir vi en nærmere redegjørelse for bruken av dokumentanalyse, spørreundersøkelser og intervju som metoder.

Deretter drøfter vi kort vår tilnærming for å identifisere hva som kan karakteriseres som «god praksis», og hvordan vi knytter slike såkalte gode praksiser opp mot forhold som bidrar til å fremme regeletterlevelse.

Avslutningsvis i kapitlet drøfter vi kort noen begrensninger ved datamaterialet.

2.2 Casestudier

Som en del av evalueringen er det gjennomført caseundersøkelser i åtte kommuner. Formålet med caseundersøkelsene har vært å få innsikt i de ulike kommunens organisering av eier- og myndighetsrollen, samt ulike utfordringer knyttet til regeletterlevelse for kommunal barnehagemyndighet, kommunale og private barnehageeiere og barnehagene. Gjennom caseundersøkelsene har vi fått dybdekunnskap ikke bare om utfordringsbildet, men også om erfarte sammenhenger mellom regeletterlevelse og kontekst. Vi har også fått en dypere innsikt i ulike forhold som kan bidra til å hemme eller fremme regeletterlevelse. Denne dybdeinnsikten er blant annet viktig i arbeidet med å identifisere gode praksiser på ulike områder.

Utvalget av kommuner som inngår i caseundersøkelsen er gjort med bakgrunn i følgende kriterier:

- Geografi

- Kommunestørrelse²
- Eierskap (kommunalt/privat/barnehagekjede/enkeltstående)
- Organisering av barnehagemyndighet- og eierrollen

Utvalget av case-kommuner reflekterer i stor grad mangfoldet i kommune-Norge og barnehage-Norge med hensyn til de nevnte kriteriene. Av hensyn til den enkelte respondent, og for å fremme åpen og ærlig dialog om utfordringer og eventuelle regelbrudd, omtales alle casene anonymt i rapporten. I tabellen under, der ulike karakteristika ved casene beskrives, omtales ikke organiseringen av myndighets- og eierrollene, da dette er forhold som kan være identifiserende. Samlet er imidlertid både samarbeid gjennom kommunalt oppgavefelleskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap (IKS) og mer uformelle nettverkssamarbeid representert. Utvalget består også av kommuner som ikke har etablert noe samarbeid med andre kommuner om myndighetsrollen.

Tabell 2: Beskrivelse av kommunene som inngår i casestudien

Case	Region	Kommunestørrelse	Andre karakteristika
Kommune 1	Nord	Stor	Både kommunale og private barnehager
Kommune 2	Midt	Liten	Både kommunale og private barnehager
Kommune 3	Vest	Liten	Kun kommunale barnehager
Kommune 4	Vest	Mellomstor	Både kommunale og private barnehager
Kommune 5	Sør	Mellomstor	Både kommunale og private barnehager
Kommune 6	Øst	Liten	Kun kommunale barnehager
Kommune 7	Øst	Mellomstor	Både kommunale og private barnehager
Kommune 8	Øst	Stor	Både kommunale og private barnehager

² Vi har skilt mellom små, mellomstore og store kommuner, i samsvar med tredelingen som Statistisk Sentralbyrå (SSB) benytter. Små kommuner er kommuner med 0-4 999 innbyggere, mellomstore kommuner er kommuner med 5 000-19 999 innbyggere og store kommuner er kommuner med minst 20 000 innbyggere (Kringebotten & Langørgen, 2020).

Som vi beskriver nærmere under, har casene vært utgangspunkt både for en betydelig andel av intervjuene som er gjennomført, og for deler av dokumentanalysen.

2.3 Dokumentanalyse

Som en del av undersøkelsen er en stor mengde dokumentasjon gjennomgått og analysert. Dette omfatter både offentlig tilgjengelig informasjon og rapporter, samt informasjon som er innhentet fra casene og andre utvalgte kommuner.

2.3.1 Tidligere forskning og annen tilgjengelig informasjon

Vi har gjort en rekke søk, både overordnet og knyttet til spesifikke rettsregler, for å identifisere relevante evaluerings- eller forskningsrapporter som er inkludert i dokumentanalysen.

Videre har vi benyttet både Utdanningsdirektoratets og regjeringens nettsider, samt Lovdata og Rettsdata for å innhente relevante veiledere, artikler, lovkommentarer, lovforarbeider, lovtolkninger mv.

Vi har også innhentet foreliggende informasjon om blant annet ulike relevante tiltak og virkemidler, samt statusrapporter for sektoren. Disse har inngått som en del av dokumentanalysen.

Det er gjennomført analyser av foreliggende data innrapportert av barnehagene i Basil, blant annet knyttet til bemanning og gjennomførte tilsyn. Videre har vi benyttet statsforvalterens tilsynskalender for å få oversikt over hvilke tilsyn som er gjennomført av statsforvalterne, samt tilgang til tilsynsrapporter.

2.3.2 Informasjon om organisering av barnehagemyndigheten

Som en del av dokumentanalysen er det hentet informasjon om organisering av kommunen som barnehagemyndighet fra nettsidene til kommuner som er valgt ut som case. I de tilfeller disse kommunene har et formalisert samarbeid med andre kommuner om å løse noen av barnehagemyndighetens oppgaver, er det også innhentet eksempler på inngåtte avtaler.

2.3.3 Innholdsanalyse av tilsynsrapporter

Innledningsvis, som et ledd i kartleggingsarbeidet, samlet vi inn et utvalg rapporter etter tilsyn statsforvalterne har gjennomført de siste årene. En overordnet gjennomgang av disse bidro til å gi oss et inntrykk av utfordringsbildet på et tidlig stadium i oppdraget.

Fra kommunene som inngår i caseundersøkelsen, ba vi om å få oversendt rapporter fra tilsyn som de kommunale barnehagemyndighetene har gjennomført i 2024 og 2025. Som det går frem av Tabell 3, er det én kommune som ikke har besvart forespørselen, og ytterligere tre kommuner som opplyser at det ikke er gjennomført tilsyn de aktuelle årene.

For å sikre et bredere datatilfang, kontaktet vi ytterligere 21 kommuner med forespørsel om å bekrefte antall tilsyn gjennomført i 2024 og 2025, samt sende oss alle tilsynsrapporter fra disse årene. Kommunene ble valgt ut med bakgrunn i tilgjengelig statistikk om gjennomførte tilsyn, som er basert på Basil-rapportering (Utdanningsdirektoratet, u.å.a). Kun kommuner som ifølge tilgjengelig statistikk hadde gjennomført tilsyn i 2024 ble inkludert i utvalget. Utvalget varierer med hensyn til geografi, kommunestørrelse, antall tilsyn gjennomført og hvorvidt det ifølge

tilgjengelig statistikk er gjennomført stedlige eller skriftlige tilsyn. 19 av 21 kommuner svarte på forespørselen. Ti av disse opplyste at rapporteringen i Basil var feil, og at det ikke var gjennomført tilsyn de aktuelle årene.

Med bakgrunn i tilbakemeldinger om til dels betydelige feilrapporteringer i Basil, kontaktet vi de kommunene som ifølge tilgjengelig statistikk gjennomførte flest tilsyn i 2024, med forespørsel om hvorvidt rapporteringen er korrekt. To av de ti kommunene med flest gjennomførte tilsyn var allerede inkludert i overnevnte utvalg. Ytterligere åtte kommuner ble dermed kontaktet.

Tabell 3: Innhenting av tilsynsrapporter og informasjon om tilsyn gjennomført

Utvalg	Antall kommuner	Forespørsel	Antall svar	Kommentar
Kommuner som inngår i casestudie	8	<ul style="list-style-type: none"> Tilsynsrapporter 2024 og 2025 Bekreftede antall tilsyn gjennomført 	7	Tre av syv kommuner har ikke gjennomført tilsyn i 2024/2025
Kommuner som iflg. Basil har gjennomført tilsyn i 2024. Fordelt geografisk, på kommunestørrelse og på antall tilsyn gjennomført ifølge Basil.	21	<ul style="list-style-type: none"> Tilsynsrapporter 2024 og 2025 Bekreftede antall tilsyn gjennomført 	19	Ti av kommunene hadde ikke gjennomført tilsyn i 2024/2025
Kommuner som iflg. Basil har gjennomført flest tilsyn i 2024	8	Bekreftede antall tilsyn gjennomført	7	Utvalget sikrer at de ti kommunene med flest rapporterte tilsyn i 2024 inngår i det samlede utvalget.

Det ble innhentet et betydelig antall tilsynsrapporter fra til sammen tretten kommuner. Fra noen av disse er det mottatt et stort antall tilnærmet likelydende tilsynsrapporter. I disse tilfellene er ikke alle rapporter gjennomgått. Fra andre kommuner, der antallet rapporter lå mellom én og åtte, er alle rapporter gjennomgått. I gjennomgangen har vi sett etter følgende:

- Om det er gjennomført skriftlig eller stedlig tilsyn
- Tema for tilsyn
- Om det er avdekket brudd på regelverket
- Om endelig tilsynsrapport, der det gis pålegg, er utformet som enkeltvedtak og med informasjon om klageadgang
- Om eventuelle brudd på regelverket er tydelig beskrevet

I tillegg har vi mer generelt sett på utforming av tilsynsrapport, og tydelighet med hensyn til presentasjon av tilsynstema, lovgrunnlag, observasjoner, vurderinger og konklusjon.

2.4 Intervju

Intervjuer har vært en viktig kilde til informasjon i forbindelse med evalueringen. Til sammen er det gjennomført 48 intervjuer med totalt 80 personer.³ Alle intervjuer er gjennomført digitalt via Microsoft Teams. Det ble skrevet referat fra alle intervjuene. Disse har inngått som en sentral del av datagrunnlaget for evalueringen.

Det er gjennomført to ulike intervjuerier. Den første intervjuerier omfatter sentrale aktører på nasjonalt og regionalt nivå i sektoren. Den andre intervjuerier er knyttet til casestudiene.

I presentasjon av intervjumaterialet bruker vi i mange sammenhenger «kvantorer», eller mengdeord; for eksempel «Flere av informantene nevnte at ...» eller «Noen informanter påpekte at ...». Disse formuleringene er med hensikt vage og upresise med hensyn på antall eller andel. Kvantifisering av det kvalitative materialet kan øke risikoen for feilslutninger og bidra til en tolkning av det kvalitative materialet på feile premisser. Vi legger til grunn at det som regel vil framgå av konteksten hva vi ønsker å formidle med bruken av slike mengdeord.

Nedenfor oppsummeres kort hvilke intervjuer som er gjennomført i tilknytning til de to intervjuerierne.

2.4.1 Intervjuer med sentrale aktører på nasjonalt og regionalt nivå

Innledningsvis i evalueringen ble det gjennomført intervjuer med representanter for alle de ti statsforvalterembetene. Det ble også gjennomført intervju med representanter fra Utdanningsdirektoratet på et tidlig tidspunkt i evalueringen. Mot slutten av evalueringsperioden ble det i tillegg gjennomført intervjuer med representanter for KS, Private barnehagers landsforbund (PBL) og Foreldreutvalget for barnehager (FUB). Det ble videre forsøkt å avtale intervju med to aktører fra universitets- og høyskolesektoren som har deltatt i regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen (Rekomp), men vi lyktes ikke med å gjennomføre intervju med disse, da forespørsler om intervju ikke ble besvart.

Til sammen er det gjennomført 15 intervjuer med 43 personer som representerer aktører på nasjonalt og regionalt nivå.

2.4.2 Intervju i casekommunene

Det er gjennomført en rekke intervjuer i de åtte casene. For hver case har vi i hovedsak gjennomført følgende intervju:

- Kommunen som barnehagemyndighet
- Kommunal barnehageeier
- Styrer i en kommunal barnehage
- Styrer i en privat barnehage

³ Det ble sendt forespørsler om intervju til noen flere aktører, men der aktørene ikke ønsket å stille til intervju eller ikke besvarte henvendelsen. Dette er nærmere omtalt under de respektive intervjuerierne.

- Representant for privat barnehageeier⁴

Som det går frem over, er det kun kommunale barnehager i to av kommunene. Her var det derfor ikke aktuelt å gjennomføre intervju med representanter for private barnehager. For å få tilstrekkelig bredde i utvalget av private barnehager, ble en ekstra privat barnehage inkludert i utvalget i en annen kommune. I én av kommunene ønsket ikke kommunal barnehagemyndighet å stille til intervju, og i ett tilfelle ønsket ikke en privat eier å stille til intervju. I andre tilfeller har flere personer stilt sammen i intervju, for eksempel tre representanter for en større privat barnehageeier og to representanter for en kommunal eier.

Totalt er det gjennomført 33 intervjuer med 37 personer i tilknytning til casene.

2.5 Spørreundersøkelser

Det er gjennomført tre digitale spørreundersøkelser i forbindelse med evalueringen.

- Én spørreundersøkelse rettet mot **barnehagestyrere**.
- Én spørreundersøkelse rettet mot alle landets kommunale **barnehagemyndigheter**.
- Én spørreundersøkelse rettet mot alle **barnehageeiere** i landet, både kommunale og private.

Spørreundersøkelsene ble gjennomført ved bruk av spørreundersøkelsesverktøyet Questback. Alle spørreundersøkelsene gjennomgikk grundig kvalitetssikring, og ble pilotert i forkant av utsending. Aktører som inngikk i caseundersøkelsen, bidro i piloteringen, og utkast til spørreundersøkelser ble gjennomgått av henholdsvis to barnehagestyrere, to barnehagemyndigheter og to barnehageeiere. Tilbakemeldinger og innspill ble lagt til grunn for enkelte justeringer i undersøkelsene før disse ble ferdigstilt.

Feltperioden for alle tre spørreundersøkelser var fra 10.11.2025 til 03.12.2025. Det ble i løpet av denne perioden sendt en rekke påminnelser, og svarfristen ble utsatt for å gi flere anledning til å svare. Det er kun fullførte svar på spørreundersøkelsene som er benyttet i analysene.

Hver av spørreundersøkelsene er nærmere omtalt under.

2.5.1 Spørreundersøkelse til styrere i barnehager

Formålet med denne undersøkelsen var å identifisere områder styrer opplever som utfordrende når det gjelder regeletterlevelse, årsaker til at regeletterlevelse oppleves som utfordrende, erfaring med tilsyn og veiledning fra kommunal barnehagemyndighet, oppfølging fra barnehageeier, samt tiltak som oppleves som relevante for å bidra til regeletterlevelse.

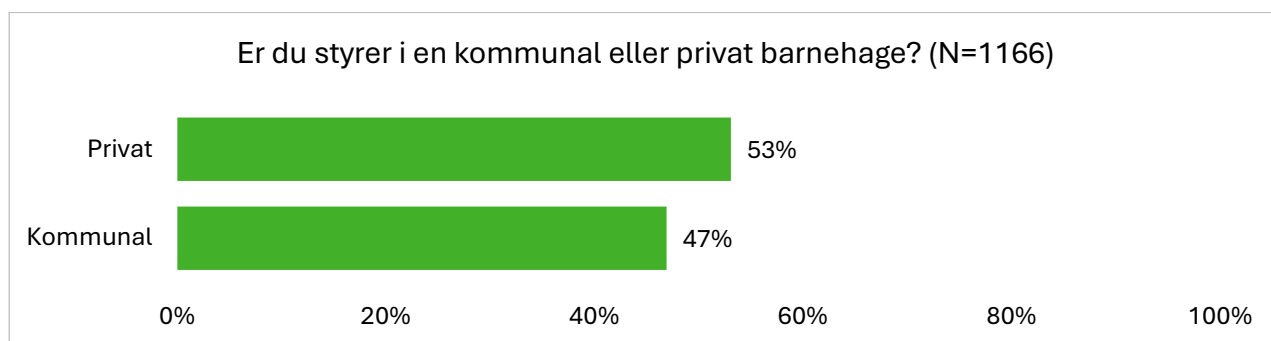
Spørreundersøkelsen ble distribuert til styrere registrert i nasjonalt barnehageregister (NBR). I forkant av utsending, ble alle åpne barnehager fjernet fra listen. I noen tilfeller var samme e-postadresse registrert flere ganger for forskjellige barnehager. Dette kan ha en sammenheng med at en styrer er styrer i flere barnehager. I slike tilfeller ble duplikater tatt ut av listen slik at hver e-postadresse kun var oppgitt en gang. Vi fjernet også barnehager hvor det ikke var oppgitt

⁴ Private barnehageeiere som ble kontaktet med forespørsel om intervju, korresponderer med hvilken privat barnehage som ble valgt ut i den aktuelle kommunen. Utvalget er derfor gjort slik at vi til sammen i de åtte kommunene har et bredt spekter av private barnehager representert, fra barnehager tilhørende store konsern, via barnehager tilhørende mindre kjeder og til enkeltstående barnehager.

e-postadresse. E-post med invitasjon til å svare på spørreundersøkelsen ble sendt til 4498 barnehagestyrere, hvorav 1166 svarte. Det gir en svarprosent på om lag 26 prosent.

Blant styrerne som har svart på undersøkelsen, er det en relativt jevn fordeling på kommunale og privateide barnehager. Som Figur 2 viser, er 47 prosent av respondentene styrer for en kommunal barnehage, og 53 prosent for en privat barnehage. Dette samstemmer i stor grad med den nasjonale fordelingen av kommunale og private barnehager (Utdanningsdirektoratet, 2025a), og undersøkelsen anses derfor som representativ når det gjelder eierskap.

Figur 2: Fordeling mellom kommunale og private styrere.



70 prosent av styrerne er styrer i en barnehage i stor kommune, mens henholdsvis 22 prosent og åtte prosent er styrer i mellomstor eller liten kommune. Fordelingen av svar fra barnehagestyrere fordelt på ulike fylker er også relativt representativt for andelen barnehager i fylkene. De største forskjellene i prosent er Vestland fylke hvor vi ser noen flere svar relativt til andelen barnehager. Tilsvarende er det færre svar fra Trøndelag fylke.

Tabell 4. Svarprosent barnehagestyrere fordelt på fylke. Prosent.

Fylke	Svarprosent	Andel av totalt antall barnehager	Differanse
Agder	6,43 %	6,10 %	0,33 %
Akershus	12,17 %	12,79 %	-0,62 %
Buskerud	4,97 %	4,56 %	0,41 %
Finnmark	1,20 %	1,78 %	-0,58 %
Innlandet	6,86 %	6,32 %	0,54 %
Møre og Romsdal	4,63 %	4,93 %	-0,30 %
Nordland	6,17 %	5,57 %	0,60 %
Oslo	12,08 %	12,59 %	-0,51 %
Rogaland	7,63 %	8,31 %	-0,68 %
Telemark	3,43 %	3,01 %	0,42 %
Troms	3,60 %	3,87 %	-0,27 %
Trøndelag	8,65 %	9,70 %	-1,04 %

Vestfold	4,03 %	3,97 %	0,06 %
Vestland	13,02 %	11,65 %	1,37 %
Østfold	5,14 %	4,85 %	0,29 %
SUM	100 %	100 %	--

2.5.2 Spørreundersøkelse til barnehageeier

Også denne spørreundersøkelsen hadde som formål å identifisere områder som oppleves som utfordrende når det gjelder regeletterlevelse og årsaker til at regeletterlevelse oppleves som utfordrende. Spørreundersøkelsen stilte også spørsmål om erfaringer med tilsyn og veiledning fra kommunal barnehagemyndighet, oppfølging av barnehager fra barnehageeiers side, samt tiltak som oppleves som relevante for å bidra til regeletterlevelse.

Spørreundersøkelsen ble distribuert til barnehageeiere som var registrert i Nasjonalt barnehageregister (NBR). Respondentoversikten hentet fra NBR hadde visse svakheter knyttet til registrert kontaktinformasjon for eier. Dette gjelder spesielt for private barnehager, hvor det ofte var den enkelte barnehages styrer som var oppført med sin e-postadresse i stedet for en eierrepresentant. For barnehager som tilhører private kjeder, varierte praksisen ytterligere. Noen oppføringer viste til konsernet sentralt, mens andre oppga styrer eller styreleder for den enkelte barnehages styre. Denne inkonsistensen forekom også innad i samme kjede, noe som medførte at flere ulike personer kunne motta undersøkelsen på vegne av samme eierorganisasjon. For kommunale barnehager var e-postadressen til eier gjennomgående registrert som kommunens sentrale postmottak. Samlet sett innebærer disse svakhetene en usikkerhet knyttet til hvorvidt undersøkelsen i alle tilfeller nådde den tiltenkte mottakeren direkte. Vi fikk en del henvendelser om behov for endringer i respondentlisten mens undersøkelsen var i felt, og det ble da gjort fortløpende korrigeringer.

Totalt ble spørreundersøkelsen sendt til 1411 barnehageeiere. Vi mottok svar fra 313 eiere, noe som tilsvarer en svarprosent på 22 prosent. 51 prosent av svarene representerte en kommunal barnehageeier, mens 49 prosent representerte en privat eier. Blant de private eierne er det klart flere som representerer enkeltstående barnehager (92 prosent), enn henholdsvis liten, mellomstor eller stor barnehagekjede eller -konsern (7 prosent).

2.5.3 Spørreundersøkelse til kommunal barnehagemyndighet

Formålet også med denne undersøkelsen var å identifisere områder som oppleves som utfordrende når det gjelder regeletterlevelse, og årsaker til at regeletterlevelse oppleves som utfordrende. I tillegg ble spørreundersøkelsen benyttet til å kartlegge hvordan barnehagemyndighetsfunksjonen er organisert i kommunene. Spørreundersøkelsen stilte også spørsmål om virkemiddelbruk, samt erfaringer med tilsyn fra statsforvalteren.

Spørreundersøkelsen ble distribuert via postmottak til alle landets 357 kommuner. Henvendelsen inneholdt tydelig informasjon om at den skulle videresendes til representant for kommunen som barnehagemyndighet. Totalt mottok vi svar fra 174 kommunale barnehagemyndigheter. Dette tilsvarer en svarprosent på 49 prosent. Som det går frem av

Tabell 5 varierer svarprosenten dersom denne ses i forhold til kommunestørrelse. Svarprosenten er betydelig lavere blant små kommuner enn blant de største kommunene.

Tabell 5: Svarprosent barnehagemyndighet fordelt på kommunestørrelse

Kommunestørrelse	Populasjon	Antall svar	Svarprosent
Liten: 0-4999 innbyggere	175 kommuner	61	35
Mellomstor: 5000-19 999 innbyggere	113 kommuner	66	58
Stor: 20 000 eller flere innbyggere	69 kommuner	49	71
SUM	357 kommuner	174	49

2.5.4 Bruk av kunstig intelligens i analysearbeidet

Kunstig intelligens er benyttet i gjennomgangen av fritekstsvaer fra spørreundersøkelsene. Ved hjelp av kunstig intelligens er svarene gruppert og strukturert etter tema, og det er gjort en opptelling av frekvens når det gjelder forekomst av omtalen av ulike tema. Til en viss grad er kunstig intelligens også benyttet som verktøy for å kategorisere/sortere informasjon fra intervjuer, samt for å sammenfatte større mengder informasjon. All bruk av kunstig intelligens er grundig kvalitetssikret manuelt.

Verktøyet som er benyttet er PairD. PairD er utviklet av Deloitte internasjonalt for å ivareta krav til sikkerhet og personvern som ikke alltid er vurdert å være tilstrekkelig ivaretatt av andre KI-verktøy som er tilgjengelige nasjonalt og internasjonalt.

2.6 Regeletterlevelse: Fremmere og hemmere – og god praksis

En beste praksis-analyse bør omfatte en transparent beskrivelse av metodikk for gjennomføringen av kartleggingen og identifisering av case som man anser som eksempler på beste praksis. God praksis er noe som oppstår på systemnivå – enten i en barnehage, i et barnehagekonsern eller annen eierorganisasjon, eller på kommunenivå. Dette systemnivået kan omfatte organisasjonsstrukturer, instruksjoner, roller, rutiner, bruk av kompetanse og så videre.

I forskningslitteraturen finnes det imidlertid, så vidt vi kjenner til, ingen etablert «beste praksis» for hvordan man identifiserer og studerer «beste praksis» eller «god praksis» på en vitenskapelig stringent måte (Vesely, 2011). Forestillingen om at det er mulig å identifisere, beskrive og replikere en «beste praksis» – eller «god praksis», som vi vil bruke i det følgende – har derimot blitt gjenstand for omfattende kritikk.

Forskjellen mellom «beste» og «god» praksis er i hovedsak språklig, slik vi ser det. Både metodikk og kritikk av metodikken vil være den samme uansett hvilken gradsbygning av adjektivet man velger. Vi har valgt å bruke «god praksis», da dette ikke konnoterer noen ambisjon om å kunne identifisere og beskrive den «aller beste praksis» eller «eksellent praksis». Det er tilfeller av «god praksis» som har relevant overføringsverdi for sektoren for øvrig.

De viktigste innvendingene mot forskning om god praksis knytter seg til 1) problemer med utvalg av case, 2) valg av sammenlikningsgrunnlag eller vurderingskriterier, 3) fravær av teori om årsak (programteori), og 4) ignorering av kontekst og betingelser for replikasjon (Blake m. fl., 2021; Bretschneider m. fl., 2004; Spencer m. fl., 2013; Veselý, 2011). I de følgende avsnittene utbroderer vi disse innvendingene, samtidig som vi forklarer deres relevans for rapporten.

Den første innvendingen handler om at det er vanskelig å vite om de enkelttilfellene av «god praksis» som finnes i populasjonen, faktisk er inkludert i det studerte utvalget av case som man har trukket ut av populasjonen. Hvordan gjør dette problemet seg gjeldende i denne rapporten?

I tråd med innvendingen viste det seg at datamaterialet vårt ikke gir grunnlag for å påvise tilfeller av god praksis i enkeltbarnehager eller enkeltkommuner. Dette er riktignok snarere på grunn av vi ikke har nok data på hver barnehage og hver kommune, enn på grunn av utvalget. Imidlertid har vi funnet flere eksempler på det vi mener er faktorer som er fremmede på god praksis, blant annet knyttet til organiseringen av myndighetsrollen og til hvordan myndighetsoppgaver utføres. På basis av disse fremmede faktorene har vi likevel kunnet danne oss et bilde på hva god praksis kan være, slik vi forklarer nedenfor.

Den andre innvendingen handler om at en god praksis nødvendigvis må være god i forhold til en annen og mindre god praksis. Eventuelt må praksisen kunne regnes som god vurdert opp mot noen fastsatte kriterier. Og hva baserer man i så fall disse kriteriene på? I vår analyse har vi ansett at forhold eller faktorer som kan bidra til etterlevelse av barnehageloven er å betrakte som elementer av god praksis. Vi har i høy grad basert oss på informantenes og respondentenes egne vurderinger av hvilke forhold og faktorer som de mener har bidratt til regeletterlevelse, jamfør det vi skriver om egenrapportering i metodekapitlet (punkt 2.7).

Den tredje innvendingen handler om at mange studier av god praksis mangler forklaringer på hvordan den gode praksisen har oppstått. Hvilke prosesser og tiltak har ført til at en gitt aktør har klart å etablere sin gode praksis? Den fjerde innvendingen er tett knyttet til den tredje og handler om at mange studier av god praksis ignorerer de tids- og stedsspesifikke, konkrete forutsetningene som har ført til at man i ett bestemt case har oppnådd god praksis. Eller med andre ord; hva er betingelsene for at identifisert god praksis skal ha overføringsverdi? Vi drøfter dette kort i vår gjennomgang av god praksis i kapittel 8.

Vi anser at vår metodikk imøtekommer de viktigste ankepunktene som har vært reist i forskningslitteraturen mot studier av god praksis og beste praksis. Vi understreker at god praksis i denne sammenhengen er knyttet til – og avgrenset til – høy grad av regeletterlevelse. Spørsmålet om hvorvidt slik god praksis fører til god barnehagekvalitet faller utenfor dette oppdraget.

Siden god praksis oppstår på systemnivå, vil enkelttiltak ikke være å regne som god praksis – selv om enkelttiltak kan inngå som enkeltelementer i god praksis. Vi har identifisert flere enkelttiltak som kan regnes som «fremmere» av regeletterlevelse. I kapittel 8 viser vi hvordan flere ulike fremmere samlet sett kan utgjøre et syntetisert eksempel på god praksis på både kommune- og barnehagenivå.

2.7 Begrensninger i datamaterialet

Det fins i begrenset grad tilgjengelig informasjon om regeletterlevelse i barnehagesektoren. I denne evalueringen legges derfor i stor grad egenrapportering fra aktørene til grunn for beskrivelser av utfordringer og eventuelle brudd på regelverket. Egenrapporteringen gis både gjennom spørreundersøkelser og intervjuer. Egenrapportering har noen begrensninger, da det blant annet forutsetter at den som skal rapportere, har tilstrekkelig kunnskap om krav og forventninger, og tilstrekkelig oversikt over egen praksis, til å gi et korrekt bilde av situasjonen. I tillegg fordrer det ærlighet fra respondentenes side. En typisk feilkilde i spørreundersøkellesdata er *social desirability bias*, hvor respondenten svarer det de forventer er sosialt akseptert eller ønskelig, snarere enn det de egentlig mener eller faktisk opplever er riktig (Callegaro 2008). På flere av spørsmålene vi har stilt i spørreundersøkelsen er det en reell risiko for at respondentene kan ha svart mer positivt enn det som er tilfellet, særlig i tilfeller hvor spørsmålene omhandler brudd på regelverk eller andre sensitive forhold knyttet til regeletterlevelse.

Som vi kommer inn på i senere kapitler, er nettopp uklartheter eller stort tolkningsrom i regelverket, og manglende retningslinjer og veiledere, blant årsakene til at enkelte krav i barnehageloven oppleves som utfordrende å etterleve. Det er derfor nærliggende å anta at respondentenes svar i enkelte tilfeller kan være basert på en feil eller mangelfull forståelse av kravene i regelverket, og at man derfor heller ikke er klar over en eventuell ulovlig praksis..

Videre finner vi en viss diskrepans mellom funn fra statsforvalternes tilsyn de senere årene, og egenrapportering fra barnehagemyndigheter (se kapittel 4.5.2). Dette funnet støtter opp under vår antakelse om at egenrapportering tidvis kan gi et mer positivt bilde av situasjonen enn det som er realiteten.

Det er gjennomført flere spørreundersøkelser i forbindelse med evalueringen. I noen tilfeller er det stilt oppfølgingsspørsmål til respondenter som har valgt et bestemt svaralternativ på et tidligere spørsmål i undersøkelsen. Dette innebærer at antall svar på enkelte spørsmål er relativt lavt. Dette gjelder for eksempel spørsmål om årsaker til at respondenter opplever visse reguleringsområder som utfordrende. Dersom det er en liten andel av respondentene som har vist til det enkelte reguleringsområdet som utfordrende, vil det kunne være så få som for eksempel 15 respondenter som får oppfølgingsspørsmålet. I disse tilfellene har vi vurdert at det ikke er metodisk forsvarlig å gjøre detaljerte analyser av svar på oppfølgingsspørsmålene, da svarfordelingen på disse i stor grad vil kunne være påvirket av tilfeldigheter og enkeltrespondenters svar. På denne typen oppfølgingsspørsmål har vi derfor kun valgt å gjøre nærmere analyser av oppfølgingsspørsmål innenfor de kategoriene som har høyest antall respondenter. Dette er nærmere forklart i de respektive kapitlene i rapporten.

Som del av analysene av svar i spørreundersøkelsene er svarfordelingen undersøkt i forhold til bakgrunnsvariabler som for eksempel eierskap, barnehagestørrelse og kommunestørrelse.

Der det gir analytisk mening, omtales ulikheter i svarfordelingen basert på én eller flere bakgrunnsvariabler i teksten, og i enkelte tilfeller også gjennom tabeller eller figurer. Det er samtidig noen begrensninger i datamaterialet når det gjelder analyser opp mot bakgrunnsvariabler. Dette gjelder særlig når antallet respondenter er lavt. Når for eksempel antall respondenter er rundt 30, og fordeles på kommunistørrelse, blir antallet respondenter i hver gruppe for lavt til å kunne fastslå statistisk signifikante forskjeller mellom svarene. I noen tilfeller, der det synes å være tydelige tendenser i datamaterialet, vil vi likevel kommentere slike tendenser. Dette gjøres likevel med forbehold om at det er snakk om et svært begrenset antall respondenter, og at svarfordelingen kan være påvirket av tilfeldigheter.

Med bakgrunn i svarprosenten på spørreundersøkelsene som er gjennomført, kan det også stilles spørsmål ved svarenes representativitet. Vi ser at fordelingen på en del bakgrunnsvariabler fremstår som representativ. Samtidig er det med en svarprosent på 22 prosent (barnehageeiere) og 26 prosent (barnehagestyrere) en viss risiko for systematisk frafall. Vi iverksatte flere tiltak for å øke svarprosenten, gjennom en rekke påminnelser og utsatt svarfrist, men lyktes i begrenset grad med å oppnå flere svar. Når det gjelder barnehageeierne, er det også en viss usikkerhet knyttet til svarprosenten, grunnet store mangler ved tilgjengelig kontaktinformasjon til barnehageeiere. Disse svakhetene er knyttet til de private eierne, der det i en del tilfeller er oppgitt en rekke ulike kontaktpersoner for samme kjede/konsern, noe som tilsier at populasjonen fremstår som større enn den i realiteten er. Det er derfor sannsynlig at svarprosenten er beregnet ut fra en for stor populasjon, og i realiteten er høyere enn 22 prosent. Det må imidlertid legges ned et vesentlig arbeid i å gjennomgå respondentlistene for å avdekke og rette opp denne typen feil, noe det ikke har vært rom for i forbindelse med denne evalueringen.

Gjennomgående legger vi vekt på å ta de ovenfor nevnte usikkerhetsmomentene i betraktning når vi presenterer funn og trekker konklusjoner i de følgende kapitlene. Der det er mulig, har vi sammenholdt funn fra ulike kilder – som regel fra både spørreundersøkelse og intervjuer. I det store og hele anser vi at vi har god empirisk basis for rapportens konklusjoner og anbefalinger.

3 Kommunen som barnehagemyndighet – organisering og regeletterlevelse

Dette kapittelet handler om organiseringen av kommunen som barnehagemyndighet og hvilke av barnehagemyndighetens oppgaver som oppleves som mest utfordrende å ivareta. Vi ser nærmere på hvordan myndighetsrollen er organisert for å sikre uavhengighet, og i hvilken grad kommunene etterlever kravene som stilles til dem i regelverket.

3.1 Innledning

Kommunene har gjennom rollen som lokal barnehagemyndighet ansvar for å påse at både kommunale og private barnehager i kommunen drives i samsvar med krav i regelverket. Samtidig kan det at kommunene har en dobbeltrolle som både lokal barnehagemyndighet og eier for kommunale barnehager medføre noen utfordringer.

Kommunen som barnehagemyndighet skal likebehandle kommunale og private barnehager, og skal organisere oppgavene som barnehagemyndighet slik at organiseringen er egnet til å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet som barnehagemyndighet.

I dette kapittelet gjennomgår vi først kort hvilke oppgaver kommunen som barnehagemyndighet har ansvar for, før vi går nærmere inn på organiseringen av barnehagemyndigheten og barnehagemyndighetens regeletterlevelse.

Tabell 1 i kapittel 1.3 viser de fire hovedtemaene som behandles i denne rapporten, med tilhørende hovedproblemstillinger. Tema 1 er kommunenes organisering av eier- og myndighetsrollen, og kommunal barnehagemyndighets etterlevelse av krav i barnehageloven. De tilhørende hovedproblemstillingene, som besvares i dette kapittelet er:

- Hvordan har kommunene løst kravet til uavhengig organisering av myndighets- og eieroppgaver, jf. barnehageloven § 11?
- Hvilke deler av barnehagemyndighetens oppgaver er det særlig utfordrende å etterleve, og på hvilke lovområder forekommer det brudd på regelverket?

Der det er avdekket utfordringer og/eller mangler knyttet til regeletterlevelse, har vi også undersøkt årsakene til dette. I tillegg drøfter vi hvilke faktorer som bidrar til å henholdsvis hemme og fremme regeletterlevelse, både når det gjelder kravene om uavhengig organisering, og krav knyttet til øvrige oppgaver som i henhold til barnehageloven er barnehagemyndighetens ansvar.

Barnehagemyndighets virkemiddelbruk er tema i kapittel 4, og berøres derfor kun i begrenset grad i dette kapitlet.

3.2 Krav til kommunen som barnehagemyndighet – organisering, oppgaver og ansvar

I henhold til barnehageloven har kommunen en dobbeltrolle, både som eier av kommunale barnehager, og som lokal barnehagemyndighet. Kommunens rolle som barnehagemyndighet er regulert gjennom flere ulike kapitler og paragrafer i barnehageloven. Deler av kommunens ansvar og rollebeskrivelse som barnehagemyndighet er fastsatt i Kapittel III, og dens hovedoppgaver som myndighet i kapittel IV. Oppgaver som er lagt til kommunen fremgår imidlertid også av kapittel VII i loven, og oppgaven med å føre tilsyn med barnehagene i kommunene går frem av kapittel X.

Av barnehageloven § 10 går det frem at barnehagemyndigheten skal gi veiledning om og påse at barnehagene i kommunen drives i samsvar med krav i regelverket. Kommunen som barnehagemyndighet sitt påse-ansvar skal ivaretas ved bruk av virkemidler som veiledning, tilsyn og godkjenning, for å se til at barnehagene drives i tråd med barnehageloven med forskrifter.⁵ Alle kommuner har denne rollen, uavhengig av antall barnehager kommunen har og om barnehagene er kommunale eller private.

Barnehageloven stiller ikke konkrete krav til hvordan kommunens myndighetsfunksjon skal organiseres, men § 11 gir føringer om at oppgavene kommunen har som myndighet og eier skal være adskilt. Regelverket ble presisert i 2021, hvor det sentrale kriteriet for adskilt organisering av eier- og myndighetsleddet er at det er «egnet til å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet som barnehagemyndighet» (barnehageloven 2005, § 11). I praksis innebærer dette en forventning om at oppgavene som en kommune har som barnehagemyndighet, ikke kan utføres av de samme personene som utfører rollen som barnehageeier. Videre kan oppgavene heller ikke ligge under nærmeste leder som utfører oppgaver som kommunal barnehageeier. Formålet med bestemmelsen er å sikre likebehandling av private og kommunale barnehager når kommunen for eksempel utfører tilsynsarbeid eller behandler søknader om dispensasjon for egne barnehager (Prop. 96 L (2019-2020)).

Andre oppgaver og ansvar som etter regelverket er kommuneoppgaver og som dermed ligger til kommunen som barnehagemyndighet, er:

- Tilby plass i barnehage til barn under opplæringspliktig alder som er bosatt i kommunen (barnehageloven § 10, andre ledd. Se også barnehageloven § 16).
- Godkjenne barnehager (barnehageloven §§ 14 og 15)
- Legge til rette for en samordnet opptaksprosess (barnehageloven § 17)
- Sikre at barn med nedsatt funksjonsevne har rett til prioritet ved opptak i barnehage (barnehageloven § 18)
- Tildele tilskudd til private barnehager (barnehageloven § 19, og forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager)
- Fastsette foreldrebetaling (forskrift om foreldrebetaling i barnehager)

⁵ Det er unntak knyttet til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager (kapittel V), hvor Utdanningsdirektoratet har ansvar for å føre tilsyn og sikre at regelverket følges, jf. barnehageloven § 56.

- Fatte vedtak om dispensasjoner (barnehageloven §§ 24, 25, 26 og 28, samt forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager)
- Sikre gjennomføring av vedtak om spesialpedagogisk hjelp (barnehageloven § 31)
- Fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp (barnehageloven § 35)
- Fatte vedtak om og sikre individuell tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne (barnehageloven § 37)
- Oppfylle retten til tegnspråkopplæring for barn med tegnspråk som førstespråk eller som av en annen grunn har behov for tegnspråkopplæring (barnehageloven § 38)
- Føre tilsyn med barnehagene i kommunen for å sikre at de drives i samsvar med barnehageloven med forskrifter (barnehageloven § 53).

3.3 Hva vet vi fra før om utfordringsbildet?

En sentral del av bakgrunnen for evalueringen er, som vi tidligere har omtalt, et manglende kunnskapsgrunnlag om regeletterlevelse i barnehagesektoren. Deloitte (2022 og 2024) har tidligere pekt på manglende samlet kunnskap om regeletterlevelse, utover forhold som det blir rapportert om gjennom Basil. Når det gjelder barnehagemyndighetens regeletterlevelse er det flere som tidligere har pekt på utfordringer, særlig når det gjelder barnehagemyndighetens utførelse av tilsynsrollen. Utfordringer knyttet til barnehagemyndighetens regeletterlevelse kommer også frem gjennom tilsyn statsforvalterne de senere årene har gjennomført, der det i de fleste tilsynene avdekkes brudd på regelverket. Manglende kapasitet og kompetanse, manglende risikobaserte tilnærminger til gjennomføring av tilsyn og uklar ansvars- og rollefordeling mellom kommunen som barnehageeier og -myndighet, er noen av utfordringene tidligere undersøkelser har pekt på (Deloitte 2024; Utdanningsdirektoratet 2024f; Homme et al. 2023; Deloitte 2022; Rambøll 2012).

Kommunens dobbeltrolle som barnehageeier og barnehagemyndighet har vært problematisert i lengre tid (Haugset 2018; NOU 2012; Meld. St. 7 (2009-2010); Ot.prp. nr. 72 (2004–2005)). Østrem et al. (2009) viser i sin undersøkelse til kommunens dobbeltrolle som eier og tilsynsmyndighet, og utfordringene knyttet til at kommunen både skal sikre tilstrekkelige rammebetingelser i barnehagene til å følge lovverket og samtidig påse regeletterlevelse. I Rambøll (2012) sin undersøkelse om kommunen som barnehagemyndighet blir det pekt på svakheter i organiseringen av myndighetsrollen. Omtrent halvparten av kommunene som ble undersøkt, hadde organisert rollene som barnehageeier og -myndighet under samme ledelse. En spørreundersøkelse gjennomført av Trøndelag Forskning og Utvikling viser også at nær 40 prosent av kommunene har samme ansatt til å utføre oppgaver som barnehageeier og -myndighet (Fagerholt et. al., 2019).

Utfordringene ligger imidlertid i skjæringspunktet mellom flere viktige hensyn, blant annet effektiv oppgaveløsning, kommunalt selvstyre, og rettssikkerhet. Askim (2013) stilte sentrale prinsipielle spørsmål ved om «tilsyn ved selvsyn», hvor kommunen fører tilsyn med egne barnehager, er egnet til å fungere i praksis. I artikkelen blir det konkludert med at et økt tilsynsansvar fordrer gode metoder for tilsyn og kontroll med myndighetsleddet over barnehagene, av fylkesmannen (nå statsforvalter). Regelverket slik det er utformet i dag, legger nettopp opp til at statsforvalter skal ha denne overordnede kontrollfunksjonen, jf. barnehageloven § 54 (se også Prop. 82 L (2021-2022)).

Det foreligger få undersøkelser som drøfter dagens situasjon i kommunene og om kravene til adskilt organisering etterlevs i praksis, etter at kravet ble innført 1. januar 2021. En deskriptiv studie av kommunalsjefers rolleutøvelse trekker imidlertid stadig frem utfordringene og spenningene knyttet til å kombinere rollen som barnehageeier og barnehagemyndighet (Haukedal et al. 2024). Statsforvalterne har også i 2023 og 2024 gjennomført totalt fem tilsyn med kommunene knyttet til kravene om likebehandling av private og kommunale barnehager etter barnehageloven § 11. I samtlige tilsyn ble det avdekket at organiseringen av eier- og myndighetsoppgavene ikke var tilstrekkelig adskilt (Utdanningsdirektoratet 2024f; Utdanningsdirektoratet 2025c).

Gjennom tilsyn som statsforvalterne de senere årene har ført med kommunen som barnehagemyndighet, kommer det også frem at det er utfordringer knyttet til andre oppgaver som i henhold til barnehageloven med forskrifter er lagt til kommunene. Blant annet fremgår det av Utdanningsdirektoratets oppsummering av statsforvalternes tilsyn i 2024, at det ble gjennomført 16 tilsyn med spesialpedagogisk hjelp og internkontroll. Tilsynene bestod i snitt av ni kontrollspørsmål, og totalt ble det avdekket 74 brudd på regelverket. Det går videre fram av Utdanningsdirektoratets oppsummering at statsforvalter gjennomførte to tilsyn med barnehagemyndighetens og ansvaret for å påse at barnehageeier etterlever krav om barnehagemiljø og internkontroll.⁶ Det ble avdekket tre brudd på regelverket. Også på andre områder der det ble gjennomført tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, ble det avdekket brudd på regelverket (Utdanningsdirektoratet, 2025c).

3.4 Organisering av eier- og myndighetsrollen

En sentral del av undersøkelsen har vært rettet mot hvordan kommunene forstår og praktiserer barnehageloven § 11 om uavhengig organisering av barnehageeier- og myndighetsrollen. Denne delen innebærer både en deskriptiv analyse av ulike måter å løse oppgavene på, samt en vurdering av i hvilken grad de løsningene som vi har identifisert kan sies å være egnet til å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet. Vi vil først beskrive ulike organiseringsmodeller. Disse modellene omfatter både ulike løsninger der kommunene ivaretar rollen som kommunal barnehagemyndighet fullt ut internt i kommunene, og ulike løsninger som innebærer samarbeid mellom kommuner.

3.4.1 Interkommunalt samarbeid om myndighetsoppgaver

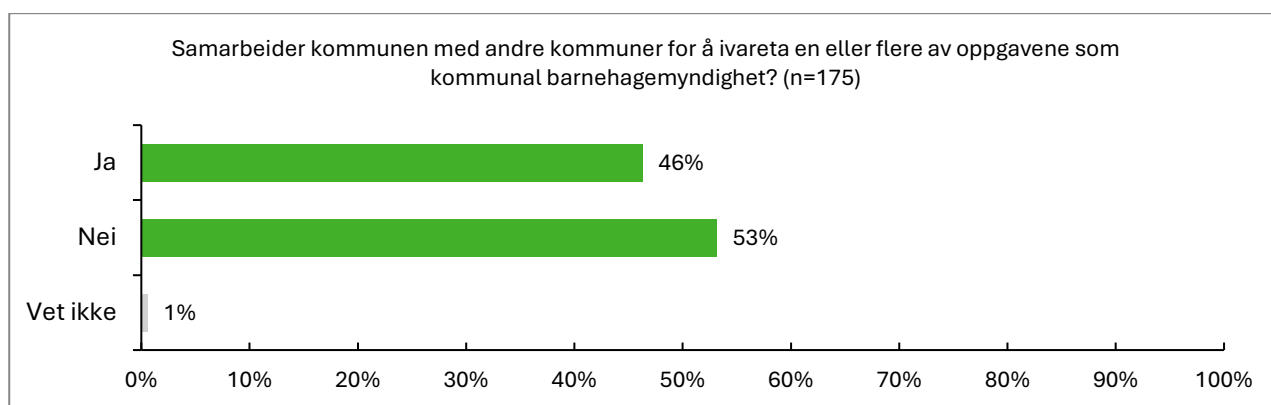
I forarbeidene til barnehageloven viser Kunnskapsdepartementet til at oppgavene kommunen har som barnehagemyndighet ikke trenger å utføres innad i kommunen (Prop. 96 L (2019-2020)). Oppgaver kan utføres gjennom ulike former for kommunale samarbeid. Selv om det åpnes for å delegerer myndighetsutøvelsen gjennom ulike samarbeid, betyr ikke det nødvendigvis at alle oppgaver trenger å bli løst gjennom samarbeidet. I forarbeidene er det lagt vekt på at i alle fall oppgavene kommunen har med å føre tilsyn og behandle søknader om dispensasjon må være adskilt fra eieroppgavene.

I spørreundersøkelsen til barnehagemyndigheten i kommunene stilte vi spørsmål om de samarbeider med andre kommuner for å løse en eller flere myndighetsoppgaver. Om lag halvparten (46 prosent) svarer at de samarbeider med andre kommuner, og halvparten svarer

⁶ Utdanningsdirektoratet opplyser i sin tilbakemelding på rapportutkastet at det sannsynligvis er gjennomført flere tilsyn på dette området enn det som går fram av oppsummeringen av statsforvalternes tilsyn i 2024.

at de ikke gjør det (53 prosent). Ikke overraskende er det flere barnehagemyndigheter i små kommuner (59 prosent) som rapporterer om at de samarbeider med andre kommuner i utøvelsen av myndighetsrollen, sammenlignet med mellomstore (51 prosent) og store kommuner (24 prosent).

Figur 3: Samarbeid med andre kommuner. Barnehagemyndighet. Prosent.



Ulike former for samarbeid, jf. kommuneloven § 17-1

Kommunalt oppgavefellesskap: Opprettes for å løse felles lovpålagte og ikke lovpålagte oppgaver. Et kommunalt oppgavefellesskap kan ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak, med visse unntak.

Vertskommunesamarbeid:

Innebærer at en kommune overlater oppgaver eller delegerer myndighet til en annen kommune (vertskommunen). Legger til rette for interkommunalt samarbeid om lovpålagte oppgaver.

Interkommunalt selskap (IKS):

IKS er et selvstendig rettssubjekt og er en samarbeidsform som bygger på selskapsrettslige prinsipper. Er egnet til å løse både lovpålagte og ikke lovpålagte oppgaver.

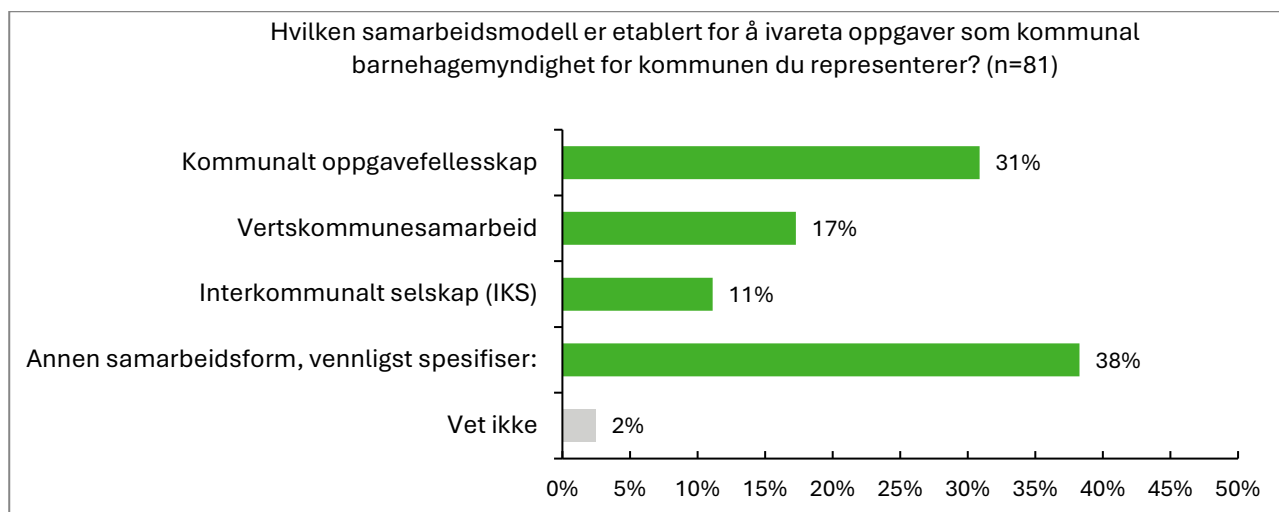
De som svarte at de har et samarbeid med andre kommuner, fikk videre spørsmål om hvilken form for samarbeid de har inngått (se Figur 4). Svaralternativene viser til former for samarbeid som kommuneloven § 17-1 åpner for; *kommunalt oppgavefellesskap*, *vertskommunesamarbeid* eller *interkommunalt selskap* (se tekstboks til venstre). Dersom kommunen hadde inngått en annen type samarbeid, kunne de velge å omtale dette i fritekst. Resultatene viser at blant de tre formene som er definert som konkrete svaralternativer, er samarbeid etablert gjennom kommunale oppgavefellesskap det mest fremtredende (31 prosent). En mindre andel har organisert oppgaver som barnehagemyndighet gjennom vertskommunesamarbeid eller interkommunalt selskap (IKS).

Den største andelen av respondentene har imidlertid valgt fritekstalternativet. Av tekstsvarene går det fram at det i

mange tilfeller er etablert samarbeidsarenaer og nettverkssamarbeid mellom flere kommuner, hovedsakelig for å utveksle erfaringer, bidra til gjensidig kompetanseheving og drøfte sentrale

problemstillinger om myndighetsrollen og hvordan ulike myndighetsoppgaver kan løses. En del av respondentene viser også til kjennetegn ved de ulike definerte samarbeidsformene i svaralternativene, noe som kan tyde på at de ikke kjenner til forskjellen mellom ulike kommunale samarbeid eller er usikker på hvilket samarbeid kommunen de svarer for, har inngått.

Figur 4: Former for samarbeid som er etablert. Barnehagemyndighet. Prosent.



Kommunene som svarte at de har inngått et interkommunalt samarbeid om myndighetsoppgaver, fikk videre et oppfølgingsspørsmål om hvilke oppgaver som utføres gjennom samarbeidet. Respondentene kunne krysse av for flere svaralternativer. Forhåndsdefinerte svaralternativ var *gjennomføring av risikovurderinger, veiledning, gjennomføring av tilsyn, godkjenning av barnehager, vedtak om dispensasjoner og annet, vennligst spesifiser*. Over 80 prosent av kommunene krysset av for gjennomføring av tilsyn, og om lag 50 prosent for gjennomføring av risikovurderinger og veiledning. Litt over 25 prosent svarte godkjenning av barnehager og vedtak om dispensasjoner. Av fritekstsvar vises det til at det samarbeides om andre oppgaver (f.eks. vedtak om spesialpedagogisk hjelp) og at samarbeidet primært omhandler utarbeidelse av felles system og rutiner for myndighetsoppgaver eller erfaringsdeling.

Som beskrevet i kapittel 2.2 ble utvalg av kommuner til casestudien blant annet basert på variasjon knyttet til kriteriet om organisering av myndighets- og eieroppgaver. Flere av kommunene vi valgte ut har etablert en form for samarbeid med andre kommuner. Det er likevel enkelte variasjoner i den praktiske organiseringen, samt hvilke oppgaver som omfattes og er satt ut til andre kommuner gjennom løsningen som er valgt. Gjennomgangen som følger nedenfor illustrerer ulike måter å løse kravene i barnehageloven § 11 på, men er ikke en uttømmende liste over ulike organiserings- og samarbeidsmodeller.

I en av kommunene er det etablert **et kommunalt oppgavefelleskap** med nabokommuner. Oppgavene som løses i samarbeidet er avgrenset til gjennomføring av risikovurderinger og tilsyn. Gjennom avtalen som er etablert, går det fram at kommunene i oppgavefelleskapet skal sikre at tilsyn gjennomføres av representanter fra både kommunen hvor barnehagen det føres tilsyn med ligger, samt en rådgiver fra en av de andre kommunene. I intervju opplyses det

om at de største kommunene i samarbeidet møtes jevnlig for å drøfte ulike problemstillinger og informasjon som fremkommer av kommunenes egne risikovurderinger av barnehagenes regeletterlevelse. Det blir videre presisert at samarbeidet er relativt nylig etablert (2024), og at det fortsatt arbeides med å finne den rette formen på samarbeidet.

I en annen kommune er det etablert **felles tilsynsplan** med en nabokommune for å ivareta kravene i barnehageloven § 11. Gjennom tilsynsplanen går det fram at tilsyn planlegges og gjennomføres i hverandres barnehager. Avtalen er imidlertid ikke definert som et samarbeid etter kommuneloven § 17-1, men fremstår som et avgrenset tilsynssamarbeid kommunene imellom. I intervju går det fram at denne måten å løse tilsynsoppgaven på er ny, og at det på intervjutidspunktet ikke er gjennomført noen tilsyn ennå. Selv om tilsynsplanen viser til at den/de som fører tilsyn skal underskrive rapport fra tilsynet og oversende denne til barnehageeier for uttalelse, er det uklart om det formelt er delegert vedtaksmyndighet til samarbeidende kommune, eller om barnehagemyndigheten i kommunen hvor barnehagen ligger, skal fatte vedtak. Dersom sistnevnte gjør seg gjeldende, vil dette kunne skape uavhengighetsutfordringer dersom kommunal barnehagemyndighet også utfører oppgaver som barnehageeier.

I en tredje kommune er samarbeidet definert som et **vertskommunesamarbeid** hvor en av kommunene i samarbeidet har ansvaret for å gjennomføre tilsyn og fatte vedtak om dispensasjon i alle kommunene som deltar i samarbeidet. For gjennomføring av tilsyn deltar minimum to representanter fra vertskommunesamarbeidet sammen med representant fra vertskommunen. Vertskommunen er også formelt delegert vedtaksmyndighet i tilsynssaker og kan dermed vedta pålegg om retting. Med denne løsningen er det gjennom inngått avtale etablert en økonomisk kompensasjonsordning for kommunen som utfører delegerte myndighetsoppgaver. Kostnadene fordeles mellom deltakende kommuner utfra hvor mange barnehager det er i hver kommune. Det blir vist i intervju med en av kommunene i samarbeidet at vertskommunen ble valgt blant annet på bakgrunn av et allerede etablert skille mellom eier- og myndighet.

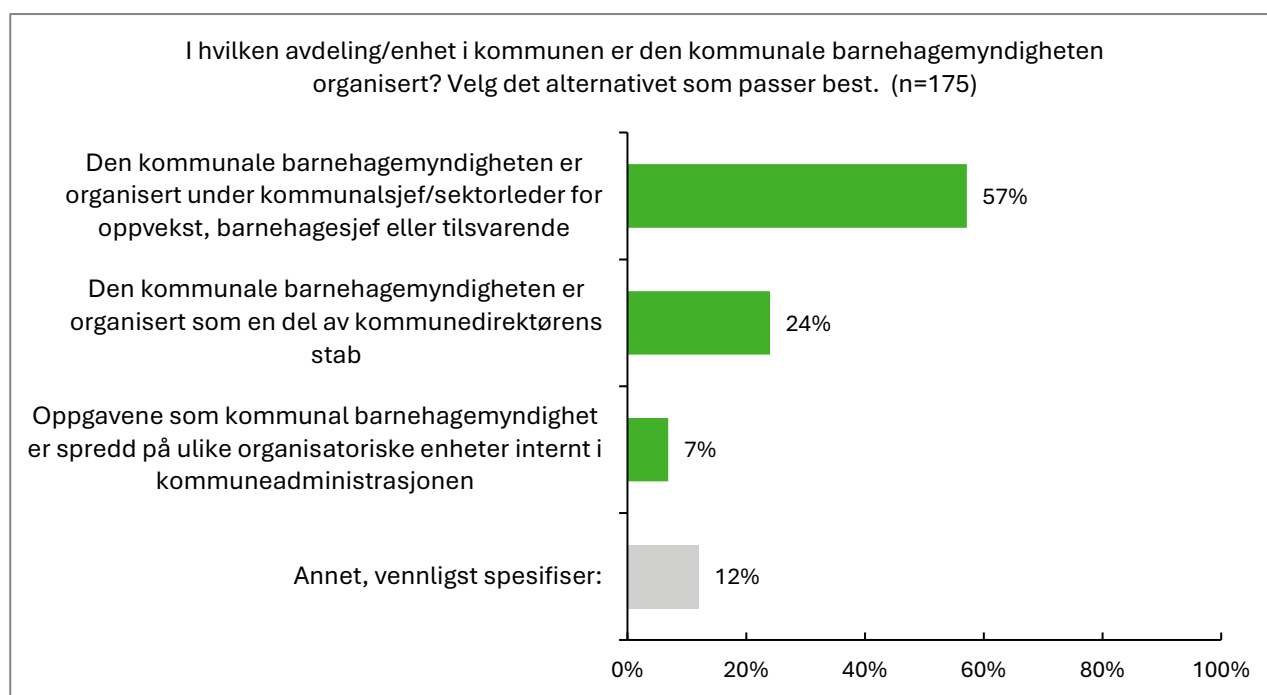
I en fjerde kommune som vi har undersøkt, har en sammen med andre kommuner i regionen valgt å organisere deler av barnehagemyndighetsrollen i et **interkommunalt selskap**. Gjennom det interkommunale selskapet har samarbeidskommunene delegert ansvaret for tilsyn og veiledning, behandling av dispensasjonssøknader og godkjenning av nye barnehager. Øvrige myndighetsoppgaver utføres internt i kommunene som er medeiere i selskapet. Det interkommunale selskapet hadde i utgangspunktet en rekke andre oppgaver på velferdsområdet, og rollen som tilsynsmyndighet på barnehagefeltet ble lagt til en allerede omfattende oppgaveportefølje. IKSet ble samtidig tilført ressurser for å ivareta oppgavene.

3.4.2 Intern organisering av myndighetsoppgaver

Av Utdanningsdirektoratets veileder for kommunens rolle som barnehagemyndighet (2023), går det fram at kommunene kan velge selv hvordan de løser sine oppgaver som barnehagemyndighet, innenfor de rammene som er satt av barnehageloven og forvaltningsloven. Det avgjørende er at organiseringen er egnet til å ivareta tilliten til at private og kommunale barnehager likebehandles.

I spørreundersøkelsen til kommunal barnehagemyndighet ble det stilt spørsmål om i hvilken avdeling/enhet i kommunen barnehagemyndigheten er organisert (se Figur 5). De fleste barnehagemyndighetene oppgir at rollen er organisert under kommunalsjef/sectorleder for oppvekst, barnehagesjef eller lignende (57 prosent). Det er sannsynlig at også rollen som barnehageeier i de fleste tilfeller også vil være lagt til denne delen av organisasjonen. Dette gir grunn til å stille spørsmål ved om rollene er organisert adskilt i kommunene som har valgt dette svaralternativet. Omtrent en fjerdedel (24 prosent) svarer at barnehagemyndigheten er organisert som en del av kommunedirektørens stab. Av de som har krysset av for fritekstalternativet, varierer det litt hvilken organisatorisk plassering de opplyser at kommunen har valgt. Noen opplyser at barnehagemyndigheten er organisert innenfor andre kommunalområder (for eksempel tekniske tjenester eller helse og omsorg), mens andre viser til at rollen ligger til fellestjenester som HR og personalavdeling. Vi merker oss samtidig at enkelte viser til at rollen som barnehagemyndighet er lagt til kommunalsjef oppvekst (eller tilsvarende), uten at det framgår hvordan eierrollen er ivaretatt. Det kan tyde på at begge roller er ivaretatt av samme leder og dermed ikke er adskilt slik som barnehageloven § 11 krever.

Figur 5: Intern organisering av barnehagemyndigheten. Barnehagemyndighet. Prosent.



Gjennom caseundersøkelsene og intervju med statsforvalterne er det enkelte modeller som fremstår som mer utbredt enn andre. De mest fremtredende modellene er oppsummert nedenfor. Disse reflekterer i stor grad de løsningene som svaralternativene i spørreundersøkelsen representerer. Samtidig er det svært mange ulike varianter av modellene, som både kan styrke og svekke kommunenes etterlevelse av kravene i barnehageloven § 11.

Organisert som en del av linjen i sektor oppvekst: En modell som trekkes frem som relativt utbredt, er at oppgavene som barnehagemyndighet og barnehageeier er organisert under sektor oppvekst, hvor enkelte oppgaver er adskilt. I en slik modell utfører ofte kommunalsjef oppgavene som barnehageeier, mens alle eller deler av myndighetsoppgavene er lagt til en

barnehagefaglig rådgiver eller tilsvarende på nivået under. En variant av denne løsningen er at barnehagefaglig rådgiver kun utfører enkelte myndighetsoppgaver, som for eksempel tilsyn og behandling av dispensasjonssøknader. Øvrige myndighetsoppgaver utføres av kommunalsjef oppvekst.

Styrkene ved en slik modell er at barnehagemyndighet har god innsikt i hva som rører seg i barnehagene, både de private og de kommunale. Det er også en effektiv organiseringsmodell som kan bidra til fleksibilitet i oppgaveløsningen. Barnehageeier og -myndighet kan ha tett dialog og kan kombinere god regelverksforståelse med nødvendig barnehagefaglig kompetanse. Denne måten å organisere oppgavene på kan være særlig aktuell i mindre kommuner hvor det kan være utfordrende å sikre at oppgavene blir utført adskilt av ulikt personell.

En svakhet med modellen er at selv om oppgavene som utføres av barnehagemyndighet kan sies å være adskilt fordi de utføres av annet personell, rapporterer myndighet likevel til kommunalsjef. Siden kommunalsjefen er kommunens barnehageeier, innebærer dette at barnehagemyndigheten fører tilsyn med en virksomhet som egen leder har ansvaret for. Dette kan ha en betydning for barnehagemyndighetens uavhengighet i utførelsen av myndighetsoppgavene. Enkelte viser i intervju til at kommunen i praksis «fører tilsyn med seg selv». Dette kan redusere tilliten til at kommunen opptrer upartisk i sin rolle som barnehagemyndighet overfor private barnehager. Det fremheves av flere statsforvalterembeter at dette er en utfordring i mange kommuner. Flere av statsforvalterne reiser blant annet spørsmål ved om tilsynspraksis i kommuner med denne modellen er tilstrekkelig objektiv.

Organisert som egen linje under sektor oppvekst: En annen modell som er utbredt innebærer at kommunens oppgaver som barnehageeier og -myndighet er adskilt på nivået under kommunalsjef. I denne modellen har kommunen gjerne en egen enhetsleder eller barnehagesjef som har ansvar for eieroppgaver knyttet til kommunale barnehager. Myndighetsoppgavene er lagt til en barnehagefaglig rådgiver eller tilsvarende, men begge opptrer formelt sett på samme nivå og rapporterer separat i linjen til kommunalsjef på nivået over.

I denne modellen ligger det en styrke i nærheten til det barnehagefaglige miljøet. Dette kan gi et bedre grunnlag for risikovurderinger og dermed også et bedre utgangspunkt for myndighetens valg av virkemidler sammenlignet med en organisering hvor det er stor avstand mellom barnehagemyndighet og barnehageområdet. Et vesentlig element som kan påvirke i hvilken grad kommunene kan sies å formelt ha adskilt rollene, er hvem som har vedtaksmyndighet som barnehagemyndighet. Dersom kommunalsjef fatter vedtak og formelt signerer på pålegg om retting etter gjennomført tilsyn, kan dette skape en uklar deling av rollene og en tilsvarende utfordring som beskrevet i modellen over hvor kommunen fører tilsyn med seg selv. Dette kan bidra til å svekke tilliten til kommunens upartiskhet i utførelsen av myndighetsoppgaver.

Sektordelt: En tredje modell som synes å være utbredt, innebærer et sektorielt skille mellom barnehagemyndighet og barnehageeier internt i kommunen. I denne modellen er barnehagemyndigheten plassert i en annen sektor eller enhet i kommunen. Oppgavene som barnehageeier utføres stort sett av kommunalsjef oppvekst eller på nivået under av

barnehagesjef, mens barnehagemyndigheten er organisert innenfor et annet kommunalområde, slik som beskrevet i fritekstsvarene i spørreundersøkelsen. Eksempelvis er myndighetsoppgavene lagt helt eller delvis til kommunalsjef innenfor annen sektor, eller til en avdeling med rapporteringslinje til annen kommunalsjef enn oppvekst.

I denne modellen møtes de to lederlinjene for eierrolle og myndighetsrolle på kommunedirektørnivået. Vi ser også varianter hvor enkelte, avgrensede myndighetsoppgaver er lagt til andre sektorer i kommunen. I en av casekommunene har kommunen satt ut oppgaven med å tildele tilskudd til private barnehager til kommunens økonomisjef, mens øvrige oppgaver fortsatt utføres av oppvekstsjefen. Vi ser også flere eksempler på at myndighetsoppgavene helt eller delvis er lagt til roller i kommunedirektørens stab. Som med den første modellen (oppvekst, asymmetrisk), er det stort sett barnehagemyndighetens tilsynsoppgaver og behandling av dispensasjonssøknader som er lagt til annen sektor eller enhet.

En slik organisering kan ha en klar styrke ved at den bidrar til å etablere en strukturell uavhengighet mellom kommunens to roller. Barnehagemyndighet er formelt sett avskåret fra og rapporterer ikke direkte i linje til barnehageeier. Dette kan det argumenteres for at svarer godt med intensjonene i regelverket og er en organiseringsmodell som i stor grad er egnet til å skape tillit til kommunens upartiskhet i utførelsen av myndighetsoppgaver. En svakhet som fremheves av enkelte, er imidlertid at distansen som etableres mellom barnehagemyndighet og det barnehagefaglige miljøet i kommunen blir stor. I intervju blir det trukket fram at dette kan ha betydning for kommunens evne til å gjennomføre risikovurderinger på bakgrunn av manglende nærhet og kontakt med barnehagesektoren. En statsforvalter problematiserer også forutsetningen om at adskilt organisering fører til økt tillit, og viser til at tilliten også kan svekkes dersom barnehagemyndigheten har manglende kompetanse til å utføre sine oppgaver.

Vi ser også enkelte varianter av modellene omtalt over. Særlig i små kommuner, hvor det kan framstå særlig utfordrende å finne en organiseringsmodell som på den ene siden ivaretar krav om at oppgavene som eier- og myndighet er organisert adskilt, og på den andre er praktisk gjennomførbare.

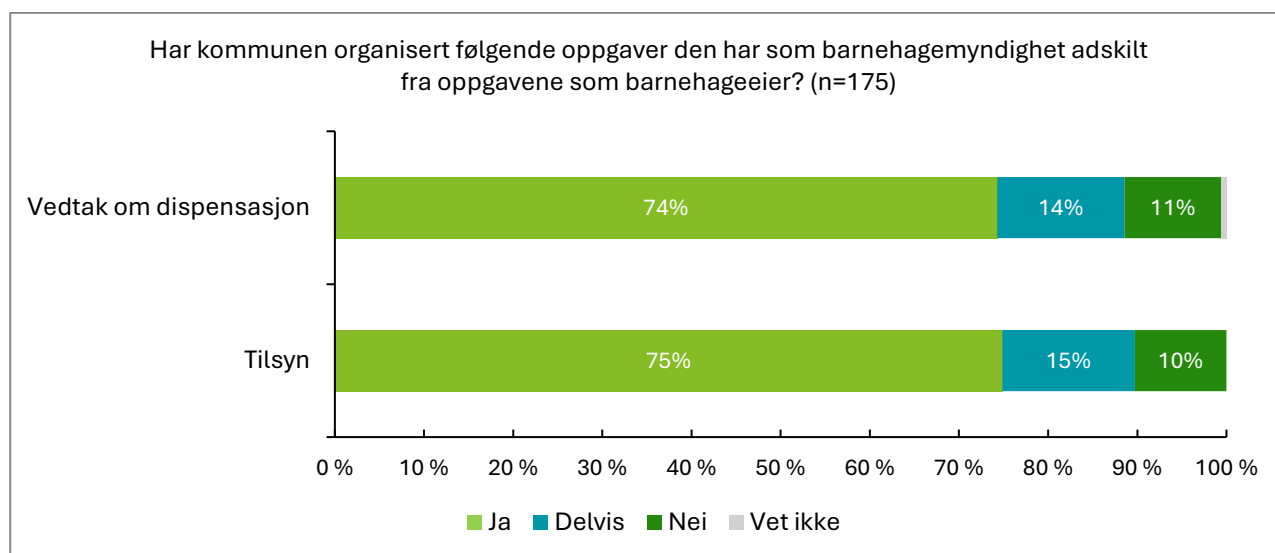
Delt stilling: En løsning er at myndighetsrollen formelt er lagt til kommunedirektøren, mens kommunalsjefen utfører oppgavene som barnehageeier. I denne modellen opptrer ofte en barnehagefaglig rådgiver som myndighet for utførelsen av enkelte oppgaver, men rapporterer om disse direkte til kommunedirektør for å sikre tilstrekkelig skille mellom barnehageeier og -myndighet. I praksis kan den som utfører oppgaver som myndighet, likevel ha andre rådgiveroppgaver i eierrollen hvor vedkommende da er underlagt og rapporterer til kommunalsjefen. Slike løsninger kan vurderes å være i tråd med regelverket, men fører til en utfordrende balansegang mellom ulike roller. Også her vil angjeldende rådgiver kunne komme i situasjoner hvor man fører tilsyn med seg selv.

3.4.3 Uavhengig organisering som er egnet til å ivareta tillit til kommunens upartiskhet

Som omtalt tidligere i dette kapittelet, er tilsyn og behandling av søknader om dispensasjon to myndighetsoppgaver som det i forarbeidene til barnehageloven påpekes at det er «(...) klart at oppgaven alltid må være organisert atskilt fra eieroppgavene» (Prop. 96 L (2019-2020); kap. 9.5).

I spørreundersøkelsen fikk derfor de kommunale barnehagemyndighetene spørsmål om hvorvidt kommunen har organisert oppgaver knyttet til tilsyn og vedtak om dispensasjoner adskilt fra oppgavene som barnehageeier. Figuren under viser at det er en rimelig lik fordeling på svaralternativene for både vedtak om dispensasjon og tilsyn. Om lag 75 prosent svarer at disse oppgavene er organisert adskilt, mens om lag ti prosent svarer at de *ikke* er det. I tillegg er det ca. 15 prosent som svarer at oppgavene er *delvis* adskilt. Svarene kan tyde på at de fleste kommunene har organisert oppgavene med å føre tilsyn og fatte vedtak i dispensasjonssaker adskilt. Samtidig er det også en ikke ubetydelig andel som enten opplever at oppgavene kun delvis eller ikke er adskilt. Dersom vi i tillegg legger til grunn en positiv selvrapporteringsbias i vårt datamateriale, er det ikke utenkelig at flere barnehagemyndigheter i realiteten ikke har organisert disse oppgavene adskilt slik barnehageloven § 11 krever.

Figur 6: Organisering av oppgaver knyttet til tilsyn og dispensasjoner. Barnehagemyndighet. Prosent.



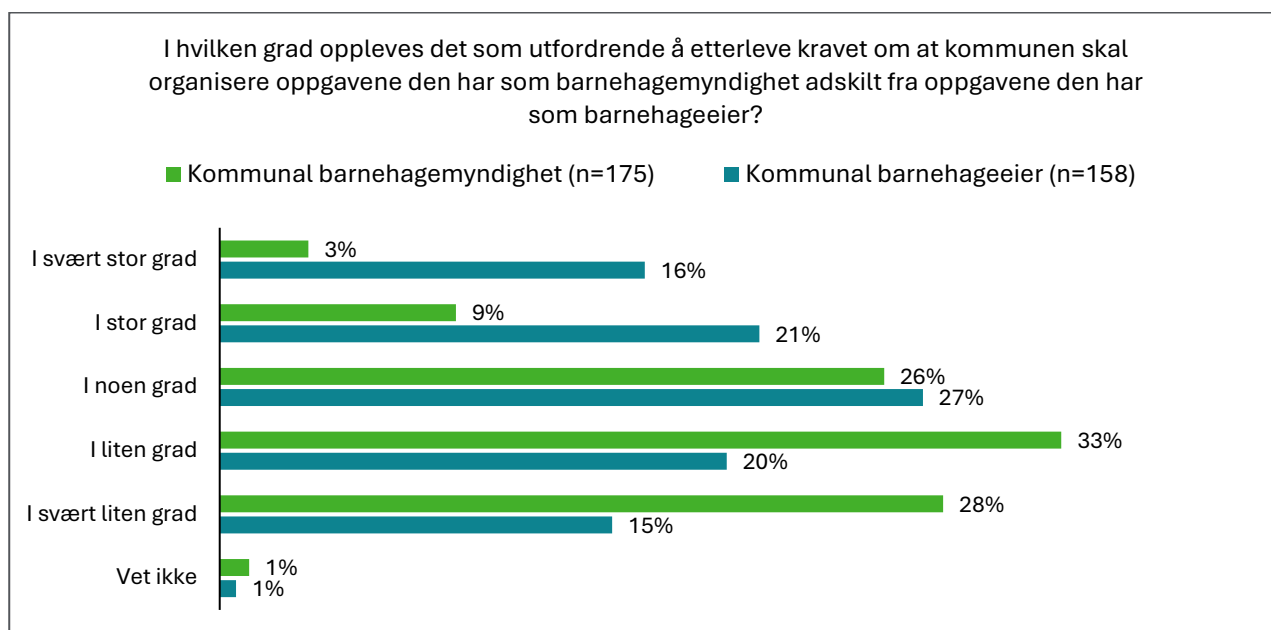
En gjennomgang av svarfordelingen i Figur 6 kontrollert for kommunestørrelse, viser en tendens til at mindre kommuner oftere svarer at oppgavene ikke er adskilt eller kun delvis er adskilt enn store og mellomstore kommuner. Tilsvarende svarer store kommuner oftest at oppgavene er adskilt. Litt flere enn 80 prosent av barnehagemyndighetene i store kommuner svarer at de har organisert begge oppgavene adskilt, sammenliknet med omtrent 65 prosent i små kommuner.

I spørreundersøkelsen ble det videre stilt spørsmål til både kommunal barnehagemyndighet og kommunal barnehageeier om i hvilken grad det oppleves som utfordrende å etterleve krav til uavhengighet som fremgår av barnehageloven § 11.⁷ Svarfordelingen som fremgår av Figur 7, viser noen tydelige forskjeller i kommunal barnehagemyndighet og kommunal barnehageeier sine svar på spørsmålet.

⁷ I spørreundersøkelsen til barnehageeierne er spørsmålsformuleringen en direkte gjengivelse av kravene til kommunens upartiskhet som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 11. Til barnehagemyndighet var spørsmålet formulert kortere ettersom kravene i regelverket hadde blitt utførlig beskrevet i tidligere spørsmålstekst.

Det er betydelig flere kommunale barnehageeiere sammenliknet med kommunale barnehagemyndigheter som opplever det som utfordrende å etterleve kravet til uavhengig organisering. Det er til sammen 37 prosent av de kommunale barnehageeiere som svarer at kravene i svært stor eller stor grad er utfordrende å etterleve, mot kun tolv prosent av barnehagemyndighetene. Tilsvarende er det 61 prosent av barnehagemyndighetene som svarer at det i liten eller svært liten grad er utfordrende å etterleve kravene til uavhengig organisering, sammenliknet med 35 prosent av de kommunale barnehageeierne.

Figur 7: Etterlevelse av krav til uavhengighet. Barnehagemyndighet og kommunal barnehageeier. Prosent.



En analyse av bakgrunnsvariabler viser at kommunestørrelse kan ha en betydning for hvor utfordrende det oppleves å etterleve kravene til uavhengig organisering. Det er noe ulik grad av støtte til denne hypotesen. Denne tendensen er tydeligst for de kommunale barnehageeierne på spørsmålet i Figur 7. For kommunal barnehageeier er det om lag halvparten⁸ av små kommuner som svarer at det i stor eller svært stor grad er utfordrende, mens det for mellomstore og store kommuner er henholdsvis 30 prosent⁹ og 24 prosent.¹⁰ Jo større kommunen er, jo mindre utfordrende oppleves det med andre ord å sikre en uavhengig organisering, men også i de store kommunene mener omtrent en fjerdedel av respondentene at dette er utfordrende.

Også barnehagemyndighetenes svar synes å variere noe avhengig av kommunestørrelse. 16¹¹ prosent av respondentene fra små kommuner svarer at det i stor eller svært stor grad er utfordrende. Til sammenligning er det 13 prosent¹² i mellomstore og 8 prosent¹³ i store kommuner som har svart det samme. I andre enden av skalaen er tendensen noe mindre

⁸ N=68.

⁹ N=53.

¹⁰ N=37.

¹¹ N=61.

¹² N=65.

¹³ N=49.

tydelig. Det er omtrent samme prosentfordeling mellom de tre ulike kommunestørrelsene på svaralternativene i liten eller svært liten grad. Det er likevel flere av barnehagemyndighetene i de store kommunene som svarer «i svært liten grad», sammenlignet med øvrige kommunestørrelser.

At det ikke er en så tydelig sammenheng mellom kommunestørrelse og i hvilken grad en opplever kravene i barnehageloven § 11 som utfordrende, mener vi kan ha en sammenheng med at spørreundersøkellesdataene er basert på selvrapporing (se kapittel 2.7). Som vi kommer tilbake til, tyder kvalitative intervjudata gjennomført i forbindelse med denne evalueringen på at kommunestørrelse har betydning for i hvilken grad kommunene klarer å sikre en uavhengig organisering av myndighetsrollen. Det er særlig i intervju med statsforvalterne at kommunestørrelse pekes på som en fremtredende årsak til at kravet til adskilt organisering er utfordrende å etterleve. Statsforvalterne har blant annet gjennom tilsyn de senere årene erfart at dette er en vesentlig utfordring for en del kommuner. Statsforvalterne har samtidig noe ulike oppfatninger om hvor utfordrende det er. Enkelte gir uttrykk for at kommunene prøver så godt de kan, og at det utvises betydelig kreativitet for å finne tilfredsstillende løsninger. Andre gir uttrykk for at bestemmelsen ikke etterlevs, og at dette er et vesentlig problem. Som det beskrives fra et av embetene:

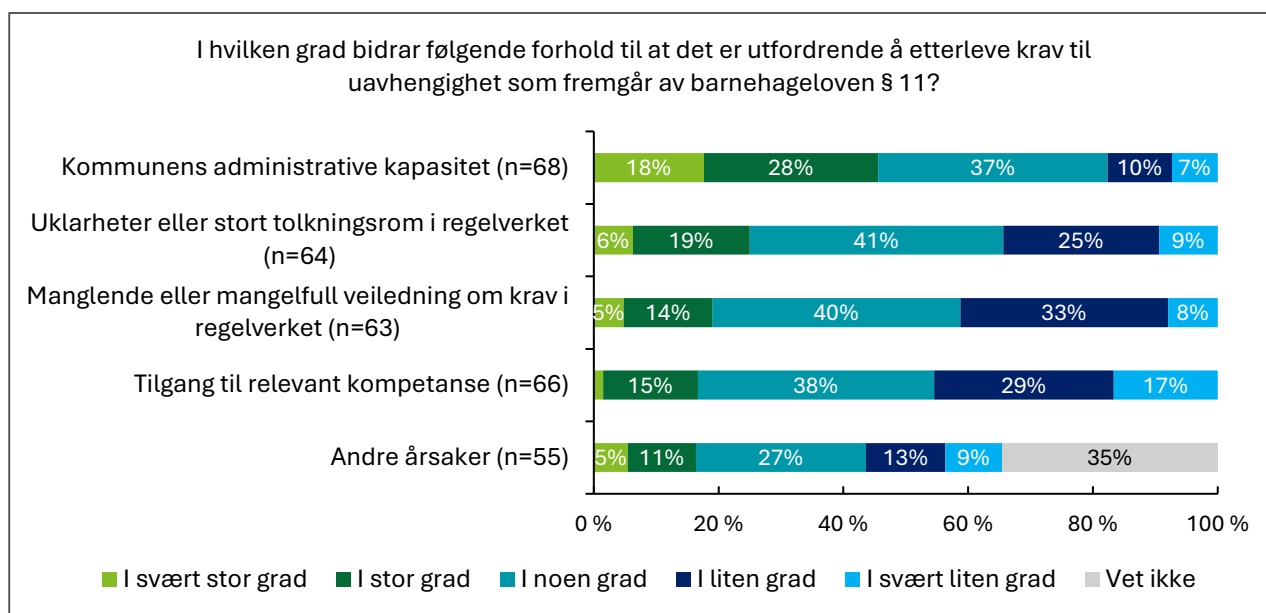
Barnehageloven § 11 er et stort, stort problem. Rolleforståelse er et nøkkelord. Det handler dels om kommunestørrelse, men også at mange har store problemer med å sette seg inn i regelverket. (...) manglende forståelse for regelverket er også en betydelig faktor. Noen kjenner rett og slett ikke § 11.

(Representant for statsforvalter)

Hvis vi legger til grunn at overnevnte uttalelse stemmer, kan vi anta at noe av selvrapporingen fra barnehagemyndighetene kan være basert på manglende kjennskap til eller forståelse for hva kravene om uavhengig organisering innebærer i praksis.

Barnehagemyndigheter som svarte at det i noen grad, stor grad, eller svært stor grad er utfordrende å etterleve kravet om uavhengig organisering av myndighets- og eieroppgaver, ble stilt spørsmål om hva som er årsaker til at dette er utfordrende. Figur 8 viser at kommunens administrative kapasitet er en sentral årsak. Litt i underkant av halvparten av respondentene peker på at dette er en årsak til at organiseringen er utfordrende. Øvrige svaralternativer er vurdert forholdsvis likt. Av andre årsaker som kommer frem i fritekstsvaret, nevnes det blant annet utfordringer knyttet til rolleforståelse i kommunen og manglende anerkjennelse av kommunens rolle som barnehagemyndighet i kommuneledelsen. Samtidig trekker enkelte frem forhold som dekkes av svaralternativene, særlig utfordringer med kommunens administrative kapasitet i små kommuner.

Figur 8: Årsaker til at det er utfordrende å etterleve krav til uavhengighet. Barnehagemyndighet. Prosent.



Det er særlig representanter for de små kommunene som viser til administrativ kapasitet som en årsak til utfordringene. Til sammen 67 prosent av respondentene fra små kommuner mener at kommunens administrative kapasitet enten i stor eller svært stor grad bidrar til at kravet om uavhengighet er utfordrende å etterleve. Tilsvarende andel er 43 prosent for mellomstore kommuner og 26 prosent for store kommuner.¹⁴ Respondenter i små kommuner viser også i større grad til tilgang til relevant kompetanse som en årsak til utfordringene, enn øvrige respondenter. Til sammen 30 prosent av respondentene i små kommuner svarer at tilgang på relevant kompetanse i stor eller svært stor grad bidrar, mens tilsvarende andel for mellomstore og store kommuner er henholdsvis syv og 16 prosent.¹⁵

Vi har også stilt et spørsmål til alle barnehageeiere om hvorvidt de opplever at kommunen eller kommunene har et tilstrekkelig skille mellom oppgavene som barnehagemyndighet og barnehageeier.¹⁶ Spørsmålet ble altså stilt til både kommunale og private eiere, og svarene viser observerbare forskjeller i vurderinger av kommunens uavhengighet mellom kommunale og private eiere. Som det går fram av Figur 9 er det en tendens til at kommunale barnehageeiere oftere svarer positivt på at kommunen har etablert en tydelig adskilt organisering, sammenliknet med private barnehageeiere. Andelen private barnehageeiere som har svart «vet ikke» på spørsmålet (16 prosent) er samtidig betydelig.¹⁷ Dersom disse tas ut av

¹⁴ Det er viktig å være oppmerksom på at N til dels er liten, noe som medfører at svar fra enkeltrespondenter kan få store prosentvise utslag og dermed medføre utfordringer med å sammenligne på tvers av gruppene. Vi nevner likevel disse ulikhetene, da de er å anse som så store at det er tilsomt at de skyldes tilfeldigheter. Spørsmålet ble kun stilt til respondenter som hadde svart at de opplever at det er utfordrende å etterleve krav til uavhengighet. 21 respondenter fra små kommuner besvarte spørsmålet, mens det var 28 respondenter fra mellomstore kommuner og 19 fra store kommuner.

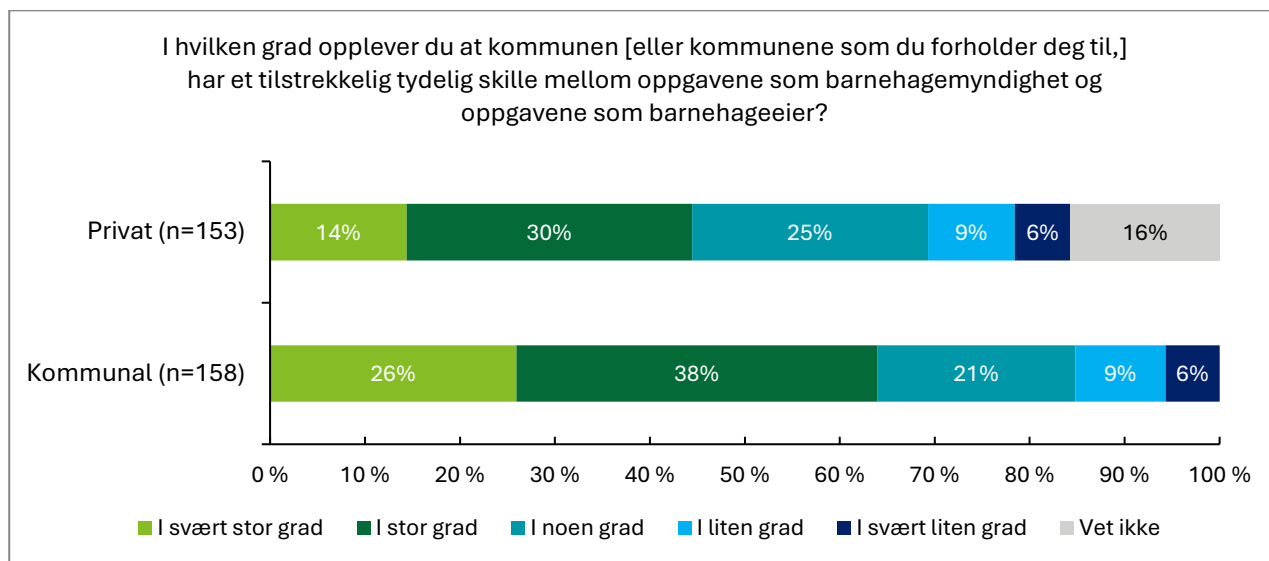
¹⁵ N= 20 for små kommuner, N=27 for mellomstore kommuner, N=19 for store kommuner.

¹⁶ En forskjell det er viktig å være oppmerksom på, er at kommunale barnehageeiere kun svarer på spørsmålet med bakgrunn i erfaring fra egen kommune. Det samme gjelder private barnehageeiere som kun eier barnehager i én kommune. En del private barnehageeiere eier imidlertid barnehager med beliggenhet i flere – og til dels mange – kommuner. Disse har da måttet svare på spørsmålet basert på den samlede erfaringen fra disse kommunene.

¹⁷ Blant de private barnehageeierne merker vi oss at det nesten utelukkende er representanter for enkeltstående barnehager som svarer «vet ikke» på dette spørsmålet. Samtidig er det også en klar overvekt av representanter for enkeltstående barnehager blant de private eierne. Totalt 138 av de private eierne representerer enkeltstående barnehager.

sammenlikningen er det imidlertid fortsatt stor forskjell på private og kommunale barnehageeieres vurdering av spørsmålet. Det er klart flere kommunale enn private barnehageeiere som mener kommunen(e) har et tilstrekkelig tydelig skille mellom oppgaver som barnehagemyndighet og -eier. Dette tyder på at private barnehageeiere er betydelig mer kritiske til kommunenes organisering enn det kommunene selv er.

Figur 9: Oppfatning om skillet mellom oppgavene som barnehagemyndighet og barnehageeier. Barnehageeiere. Prosent.



Intervjudata støtter på mange måter de funn og observasjoner fra spørreundersøkelsene som er vist til over. Samtidig gir intervjudataene et mer nyansert bilde på utfordringsområdene. De ulike modellene for hvordan kommunene har valgt å organisere rollene som barnehagemyndighet og -eier, som ble presentert i forrige delkapittel, indikerer at det i mange tilfeller er store utfordringer med å sikre at rollene er adskilt, både formelt sett og i utførelsen av oppgavene. I intervju med statsforvalterne, interesseorganisasjoner og representanter fra kommunene og private barnehager (styrere og eiere), er det særlig to forhold som fremheves som årsak til at uavhengig organisering av myndighetsrollen kan være utfordrende:

- Kommunestørrelse
- Uklarheter i regelverket

Nedenfor er hver av disse faktorene nærmere omtalt.

Kommunestørrelse

I intervjuer og fritekstsvaer fra spørreundersøkelsene blir det ofte pekt på at kommunestørrelse er en avgjørende faktorene for i hvilken grad kommunene klarer å etablere et tilstrekkelig skille mellom kommunens to roller på barnehageområdet. Dette synes også å være helt avgjørende for hvordan kommunen velger å organisere rollene. For små kommuner er valg av organisering ofte et spørsmål om hvilke organisatoriske grep som kan gjøres for å sikre en tilstrekkelig adskilt organisering i tråd med regelverket, og samtidig en pragmatisk løsning som er tilpasset kommunenes ressursituasjon og organisasjonskart. Fra en statsforvalter blir det vist til at det er noen organisatoriske løsninger som helt klart ikke oppfyller kravene til adskilt organisering

av roller. Samtidig er det for en del kommuner en helt reell utfordring at den administrative kapasiteten hindrer dem i å finne en løsning som ivaretar kravene i loven:

Når du møter en barnehagestyrer som også er barnehageeier og barnehagemyndighet, så skjønner du at det er en hatteproblematikk her som ikke lar seg løse.

(Representant for statsforvalter)

En fellesnevner er ofte at de mindre kommunene har få ansatte i kommuneadministrasjonen, noe som gjør et reelt skille mellom eier- og myndighetsrollen vanskelig å gjennomføre i praksis. Små kommuner mangler personell og økonomiske ressurser til å etablere separate roller for utførelsen av eier- og myndighetsoppgaver, særlig når det i myndighetsoppgavene også ligger et implisitt behov for barnehagefaglig kompetanse. Mange mindre kommuner har kun én saksbehandler på barnehagefeltet – eller på hele oppvekstområdet, som skal ivareta myndighetsrollen gjennom en avgrenset stillingsbrøk.

I flere små kommuner legges myndighetsrollen til leder som også utfører kommunens oppgaver som barnehageeier i mangel på andre alternativer. Dette kan ha konsekvenser for kommunens mulighet til å utføre oppgavene som barnehagemyndighet på en forsvarlig måte. Som pekt på over, er en slik organisering heller ikke i tråd med intensjonene i regelverket, og i praksis lite egnet til å ivareta tillit til kommunens upartiskhet. I et statsforvalterembete blir utfordringen i små kommuner beskrevet slik:

I de små kommunene er det største problemet at de som skal utøve myndighetsoppgaver har flere ansvarsområder på en og samme tid. De har for mange roller. Ikke minst er det utfordrende at det i de små kommunene er vanskeligere å fordele eier- og myndighetsoppgaver på flere ansatte/ledere.

(Representant for statsforvalter)

I intervju med flere av kommunene fremkommer det oppfatninger som støtter dette bildet. En kommunal barnehageeier beskriver det å etablere et reelt og tydelig skille som problematisk, og peker på det som oppleves som en utbredt bruk av «proformaløsninger» i små kommuner. I en annen kommune uttrykker kommunalsjefen for oppvekst at det er et behov for en egen rådgiverstilling i kommunen som kan ha myndighetsrollen, men viser til at dette ikke er mulig gitt kommunens økonomiske situasjon. Også fra KS blir det uttrykt at loven er «umulig å etterleve for kommunene i stort» fordi mange ikke har store nok organisasjoner til å unngå at barnehagemyndigheten rapporterer til en leder som også har eieroppgaver.

Enkelte fremhever også eksplisitt at store kommuner klarer å løse kravene bedre enn små kommuner. I de større kommunene er det mer vanlig å se et tydelig organisatorisk skille, der eier- og myndighetsoppgavene er fordelt på ulike personer eller avdelinger i ulike styringslinjer. En eierrepresentant for en privat barnehagekjede med barnehager i flere kommuner vurderer også at organiseringen i store kommuner jevnt over er mer i tråd med kravene i barnehageloven § 11 sammenliknet med små og mellomstore kommuner. En statsforvalter trekker frem som eksempel en av regionens store kommuner hvor rollen som barnehagemyndighet vurderes å

være tilstrekkelig adskilt fra rollen som barnehageeier. Samtidig peker statsforvalteren på at de fleste andre kommuner i regionen har utfordringer med å etablere et tydelig skille.

Selv om større kommuner generelt har bedre forutsetninger for å finne løsninger som er i tråd med krav i regelverket, er ikke størrelse alene en garanti for at kommunene løser kravene til uavhengig organisering på en god måte. I et statsforvalterembete blir det vist til at en relativt stor kommune inntil nylig ikke har hatt et fungerende myndighetsledd, til tross for at reglene om adskilt organisering ble innført tilbake i 2021. En annen statsforvalter som har flere store kommuner i sin region, peker også på at det kun er én kommune der statsforvalter er helt trygg på at myndighetsoppgavene er tilstrekkelig adskilt i tråd med regelverket.

Uklarheter i regelverket

Flere aktører peker på at kravene til kommunens organisering i barnehageloven § 11 er uklare og vanskelige å tolke, noe som bidrar til usikkerhet og varierende praksis. Flere statsforvaltere trekker frem at bestemmelsen er vag og gir et betydelig rom for tolkning.

Det blir særlig vist til utfordringer med å forstå konseptet «egnet til å ivareta tillit til kommunens upartiskhet». Selv om flere er positive til det som er bestemmelsens intensjoner, blir det argumentert for at bestemmelsen slik den er fremsatt gir kommunene en for stor fleksibilitet. Videre viser en statsforvalter til at uklarhetene i regelverket for mange kommuner blir en «hvilepute» og ikke tvinger frem en reell tilpasning og vurdering av egen organisering. Statsforvalterembetets synspunkt er at regelverket burde presisert at myndighetsoppgavene *alltid* skal være adskilt, uten unntak. Fra et annet statsforvalterembete blir det pekt på at det i bestemmelsen ikke er tydelig hvilke oppgaver som må være organisert adskilt. Det blir pekt på at det i forarbeidene vises til at for enkeltoppgaver som tilsyn og behandling av dispensasjonssøknader må rollene være adskilt, men statsforvalter stiller spørsmål ved hvor grensene går når det gjelder andre oppgaver som hører til kommunen som barnehagemyndighet.

Uklarhetene forsterkes videre av det flere peker på som mangelfull veiledning fra sentrale myndigheter. Det er flere statsforvaltere som i intervju peker på at de har bedt Utdanningsdirektoratet om tydeligere avklaringer rundt kravene til organisering, men opplever at svarene er vage og lite oppklarende. Usikkerheten forplanter seg også nedover i systemet når kommunene søker veiledning hos statsforvalter. Som representanter for et av statsforvalterembetene uttrykker det:

Kommunene ser kanskje i noen tilfeller at de ikke har rett organisering. De spør statsforvalteren, men endrer ingenting før statsforvalteren har svart. Statsforvalteren på sin side svarer ikke før Udir har svart, og Udir gir uklare svar. Så det er status.

(Representant for statsforvalter)

Representanter for en annen statsforvalter bemerker at begrepsbruken i § 11 er uklar, og gir stort tolkningsrom. Det henvises særlig til bruk av betegnelsen «egnet», og stilles spørsmål ved hva det vil si at noe er «egnet til». Det henvises til at dette gjør det utfordrende for kommunene å forstå bestemmelsen, og at det også er risiko for ulike tolkninger fra statsforvalternes side.

Flere kommuner trekker også frem i intervju at de opplever barnehageloven § 11 som uklar, og enkelte kommunale barnehagemyndigheter kommenterer at de opplever at det er vanskelig å få tydelige svar fra statsforvalter når de tar opp spørsmål om dette temaet. Andre viser til god veiledning til statsforvalter. Fra en barnehagemyndighet blir det også bemerket at vedkommende opplever at det er stor variasjon mellom de ulike statsforvalternes tolkninger på dette området.

I én kommune blir det vist til at de har brukt betydelig med ressurser og kapasitet på å tolke kravene og fått omfattende veiledning av statsforvalter for å løse kravet korrekt. Det er særlig formuleringen om at organiseringen skal være egnet til å ivareta tillit som kommunen opplever er utfordrende. Også en annen kommune fremhever at denne formuleringen oppleves som utfordrende. Kommunen peker også på at de opplever at kravene til organisering har blitt mer utydelige over tid og med innføringen av dagens bestemmelse.

I intervju med representanter for KS blir det argumentert for at bestemmelsen oppleves som unødvendig fordi kravene til likebehandling og upartiskhet allerede er ivaretatt gjennom forvaltningsloven og bestemmelsene om ugildhet (kapittel II). Barnehageloven § 11 oppfattes derfor som en dobbeltregulering. KS stiller også spørsmål ved om reglene bidrar til bedre saksbehandling.

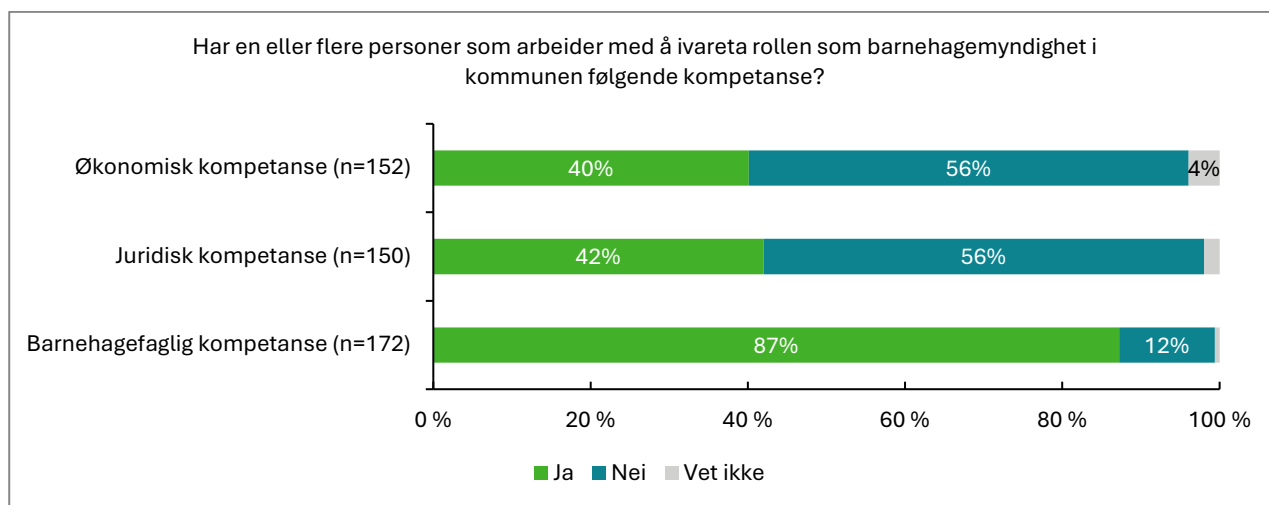
3.4.4 Barnehagemyndighetens kompetanse

I tillegg til overnevnte utfordringer knyttet til det å sikre en uavhengig organisering av rollen som barnehagemyndighet, fremheves også manglende kompetanse både som en årsak til at dette er utfordrende og en konsekvens av måten en del kommuner har valgt å løse dette på.

I intervju med statsforvaltere fremheves manglende forvaltningskompetanse og lovforståelse blant barnehagemyndighetene. Det er særlig kombinasjonen av forvaltningskompetanse og juridisk og barnehagefaglig kompetanse som fremheves som mangelvarer i mange kommuner. Et av spørsmålene i spørreundersøkelsen omhandlet også konkret hvilken kompetanse de som ivaretar rollen som barnehagemyndighet har. Som det går frem av Figur 10 er det klart flest som har barnehagefaglig kompetanse. Litt under halvparten rapporterer at de har juridisk og økonomisk kompetanse.

Kommunestørrelse ser ut til å ha betydning for hvilken kompetanse barnehagemyndigheten har. Det er flere av de store (53 prosent) og mellomstore kommunene (41 prosent) som svarer at de har økonomisk kompetanse enn de små (28 prosent). Det samme gjelder juridisk kompetanse. Her svarer store kommuner (51 prosent) oftere enn mellomstore (43 prosent) og små kommuner (33 prosent) at de har slik kompetanse. Også når det gjelder barnehagefaglig kompetanse, er det samme tendens. Nesten samtlige av store (98 prosent) og mellomstore kommuner (95 prosent) svarer at barnehagemyndighet har barnehagefaglig kompetanse, mens det blant de små kommunene er betydelig færre (69 prosent).

Figur 10: Barnehagemyndighetens kompetanse. Barnehagemyndighet. Prosent.



De som svarte *nei* på spørsmålet om rollen som kommunal barnehagemyndighet har barnehagefaglig og juridisk kompetanse, ble stilt oppfølgingsspørsmål om de likevel har tilgang på slik kompetanse. Omtrent samtlige svarer *ja* på begge spørsmål. Når det gjelder juridisk kompetanse, ble respondentene bedt om å utdype hvordan de har tilgang på slik kompetanse. Basert på fritekstsvarene er det mange som opplyser om at de benytter interne ressurser som egen juridisk avdeling eller kommuneadvokat. I tillegg er det flere som peker på bruk av eksterne tjenester som KS-advokatene og private advokatfirmaer som kommunen har avtale med. Interkommunalt samarbeid og nettverk, både formelle og uformelle, er også en sentral metode for å drøfte juridiske problemstillinger og få veiledning av andre barnehagemyndigheter med juridisk kompetanse, spesielt for mindre kommuner. Videre nevnes statsforvalteren hyppig som en viktig kilde til juridisk rådgivning og kompetanseheving.

I det følgende vil vi gå nærmere inn på barnehagemyndighetens regeletterlevelse. Utfordringene knyttet til uavhengig organisering etter barnehageloven § 11 kan også få følger for barnehagemyndighetens ivaretagelse av andre oppgaver. Det samme kan eventuell manglende kompetanse, dersom dette for eksempel medfører manglende forståelse for regelverkets implikasjoner.

3.5 Barnehagemyndighetens regeletterlevelse

Som en del av evalueringen er det gjennomført en kartlegging av hvilke oppgaver kommunale barnehagemyndigheter eventuelt opplever at det er knyttet størst utfordringer til å ivareta, samt hvorvidt utfordringene innebærer brudd på regelverket. Videre er det gjort undersøkelser for å få innsikt i hva som er årsakene til eventuelle utfordringer med å etterleve ulike rettsregler. Dette er tema som er nærmere omtalt i de følgende delkapitlene.

3.5.1 Utfordrende rettsregler

De kommunale barnehagemyndighetene fikk i spørreundersøkelsen spørsmål om hvilke tema eller områder de opplever som mest utfordrende, når det gjelder å ivareta oppgavene som etter barnehageloven med forskrifter er lagt til kommunen som barnehagemyndighet. Det var mulig å velge inntil fem av svaralternativene, inkludert alternativet «andre bestemmelser eller områder». Likevel har respondentene i gjennomsnitt kun valgt å krysse av for litt under tre tema

eller områder som de opplever som særlig utfordrende (gjennomsnittlig antall svar per respondent er 2,8). Det er stor variasjon i hvor mange tema og områder som oppleves som utfordrende. En del respondenter har krysset av for fire eller fem svaralternativer, mens andre kun har valgt ett eller to. Det er også verd å merke seg at nesten én av fem kommunale barnehagemyndigheter (19 prosent) svarer at de ikke opplever at det er noen spesielle utfordringer.¹⁸ Se Figur 11 under.

Som det går frem av Figur 11, peker barnehagemyndighetene på en rekke ulike tema og bestemmelser i loven som oppleves som utfordrende. Samtidig er det noen tema som utmerker seg, ved at en betydelig andel av barnehagemyndighetene peker på disse som utfordrende områder. De seks områdene flest barnehagemyndigheter opplever utfordringer knyttet til er:

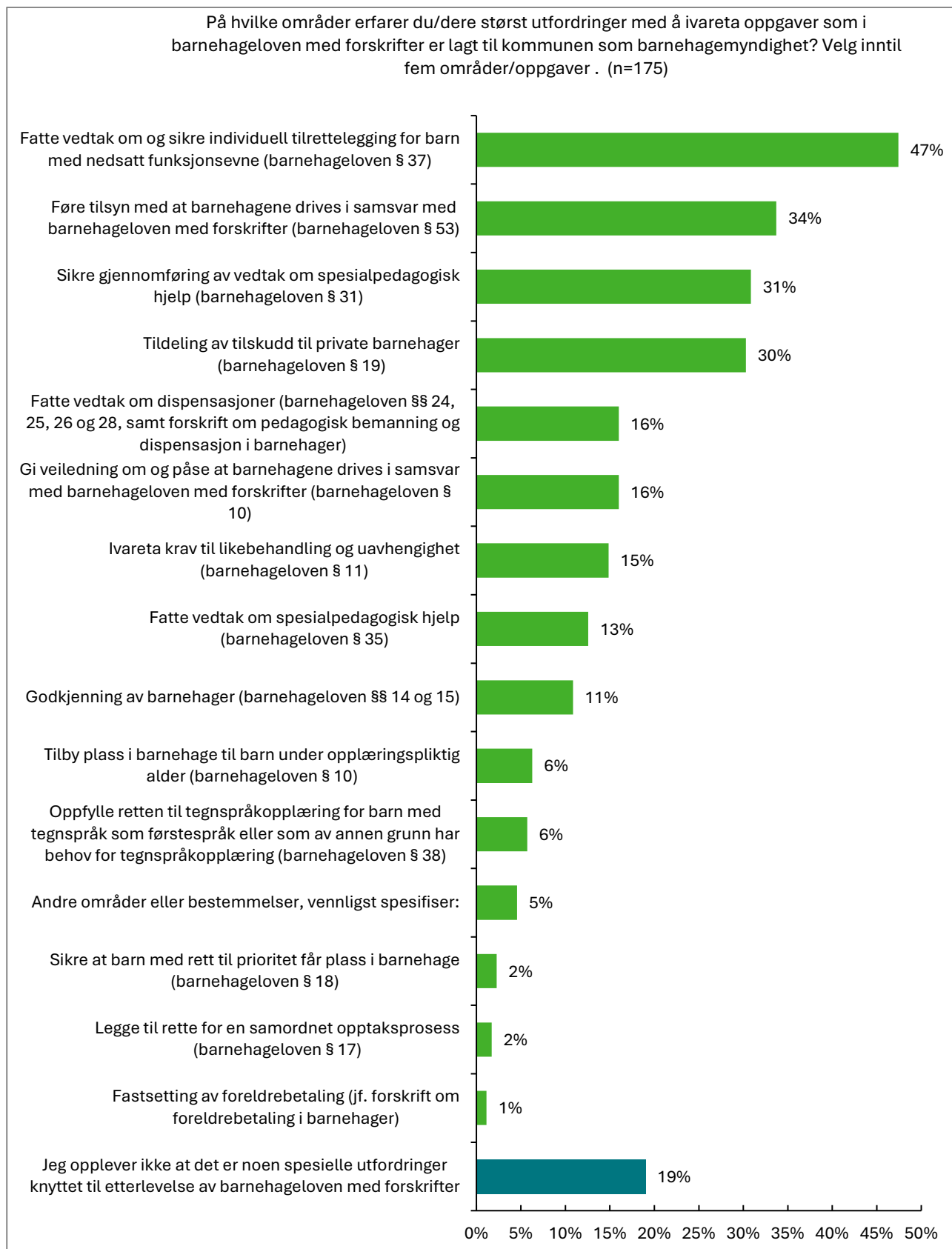
- Fatte vedtak om og sikre individuell tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne (47 prosent)
- Føre tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med barnehageloven med forskrifter (34 prosent)
- Sikre gjennomføring av vedtak om spesialpedagogisk hjelp (31 prosent)
- Tildeling av tilskudd til private barnehager (30 prosent)
- Fatte vedtak om dispensasjoner (16 prosent)
- Gi veiledning om og påse at barnehagen drives i samsvar med barnehageloven med forskrifter (16 prosent).¹⁹

Videre peker 15 prosent av respondentene på at krav til likebehandling og uavhengighet er et område de erfarer at det er utfordringer med å ivareta, mens tretten prosent av barnehagemyndighetene fremhever det å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp som et utfordrende område. Enkelte oppgaver, som oppgaver knyttet til barnehageopptak og fastsettelse av foreldrebetaling, oppleves i liten grad som utfordrende å etterleve. Det er imidlertid enkeltrespondenter som også viser til disse som utfordrende tema eller områder.

¹⁸ Dette tilsvarer 31 respondenter. Til sammen 43 respondenter hadde valgt dette svaralternativet. Imidlertid viste det seg at 12 av respondentene hadde krysset av for «Jeg opplever ikke at det er noen spesielle utfordringer knyttet til etterlevelse av barnehageloven med forskrifter» i tillegg til å krysse av for andre områder vedkommende opplever som utfordrende. Med andre ord synes disse respondentene å ha misforstått svaralternativet. Det er mulig respondentene kun har valgt et eller to andre svaralternativet, og har valgt dette alternativet i tillegg for å signalisere at de ikke mener det er noen flere utfordringer. For å få et mer korrekt bilde av hvor mange som reelt sett mener at det ikke er noen spesielle utfordringer knyttet til etterlevelse av barnehageloven med forskrifter, er ikke avkrysningen til respondenter som også har valgt andre svaralternativer regnet med i figuren under.

¹⁹ I spørreundersøkelsen ble «å føre tilsyn» og «gi veiledning og påse» behandlet som to ulike svaralternativer, da de har ulike hjemler i barnehageloven (henholdsvis § 53 og § 10). Ansvaret for å påse at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene utøves av barnehagemyndigheten gjennom virkemidler som veiledning og tilsyn. De to punktene henger derfor tett sammen.

Figur 11: Tema/områder som barnehagemyndighet opplever som utfordrende. Barnehagemyndighet. Prosent.



Kun fem prosent av barnehagemyndighetene, tilsvarende åtte respondenter, har valgt alternativet «andre områder eller bestemmelser». Dette indikerer at øvrige svaralternativer har vært relativt godt dekkende for kommunal barnehagemyndighets oppgaver, og de utfordringer barnehagemyndighetene opplever med hensyn til etterlevelse av krav i regelverket. Av syv respondenter som utdypet svaret sitt i fritekst, viser tre av dem til utfordringer med å sikre tilstrekkelig bemanning i barnehagene. Men andre ord peker de på et ansvar som etter barnehageloven er lagt til barnehageeier, ikke barnehagemyndighet. Dette kan indikere en noe mangelfull forståelse for roller og ansvar i sektoren, og muligens også et mangelfullt skille mellom rollene som barnehagemyndighet og barnehageeier.

Alternativt kan det være at de sikter til ansvaret for å påse at barnehagene har tilstrekkelig bemanning, og at utfordringen dermed er knyttet til barnehagemyndighetens påseansvar. Vi har imidlertid ikke grunnlag i vårt datamateriale for å slå fast nøyaktig hva respondentene her har siktet til.

I tillegg viser to av respondentene nettopp til utfordringer med å skille mellom rollene som myndighet og eier og/eller klare å forstå og ivareta myndighetsrollen på en god måte. Én respondent viser til pensjonstilskudd til private barnehager. Den siste av de syv respondentene peker på at det er utfordrende å vurdere barnets behov i henhold til § 37, med andre ord en utfordring som egentlig kommer inn under alternativet som handler om det å fatte vedtak etter § 37.

3.5.2 Ulikheter i utfordringsbilde avhengig av kommunestørrelse

I hovedsak er det ingen tydelige tendenser til at bakgrunnsvariabler, som kommunestørrelse, er styrende for hvilke utfordringer respondentene peker på. Samtidig ser vi at enkelte tema og områder i større grad synes å være utfordrende i store kommuner enn i små kommuner. Spørreundersøkelsen viser blant annet at en betydelig høyere andel av barnehagemyndighetene i mellomstore og store kommuner opplever utfordringer med å fatte vedtak om og sikre individuell tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne, sammenlignet med de små kommunene. Mens 65 prosent i mellomstore og 55 prosent i store kommuner rapporterer dette som utfordrende, gjelder det samme for kun 22 prosent i små kommuner.²⁰

Tilsvarende er det en større andel barnehagemyndigheter i mellomstore og store kommuner som opplever tildeling av tilskudd til private barnehager som utfordrende. 44 prosent av myndighetene i mellomstore kommuner og 39 prosent i store kommuner svarte dette, sammenlignet med kun åtte prosent i små kommuner. Her er det verd å bemerke at det sannsynligvis er flere små kommuner som kun har kommunale barnehager, og der denne problemstillingen dermed er mindre relevant.

Når det gjelder de respondentene som har svart at de ikke opplever at det er noen spesielle utfordringer, er det derimot en betydelig større andel i de små kommunene som svarer dette, enn i de store og mellomstore kommunene. Hele 36 prosent av barnehagemyndighetene i små

²⁰ Respondentenes fordeling på kommuner av ulik størrelse er som følger: Store kommuner: N=49; Mellomstore kommuner: N=66; Små kommuner: N=60.

kommuner mener at det ikke er noen spesielle utfordringer, mens tilsvarende andel er 21 prosent i mellomstore kommuner og 14 prosent i store kommuner.

Denne svarfordelingen er etter vår vurdering påfallende, da det er mye som tyder på at utfordringene knyttet til ivaretagelse av rollen som kommunal barnehagemyndighet ofte er større nettopp i små kommuner enn i store kommuner (se kapittel 3.4). I denne sammenheng mener vi at svarene dels kan være preget av at det er snakk om egenrapportering fra de som innehar rollen (se kapittel 2.7), og at både manglende rolleforståelse og mangelfull kunnskap om oppgaver og ulike rettsregler i noen tilfeller kan prege svarene. Samtidig er det en realitet at en betydelig andel av barnehagemyndighetene i små kommuner selv ikke opplever at det er noen særskilte utfordringer knyttet til det å etterleve kravene som er stilt til barnehagemyndigheten.

3.5.3 Omfang av brudd på regelverket

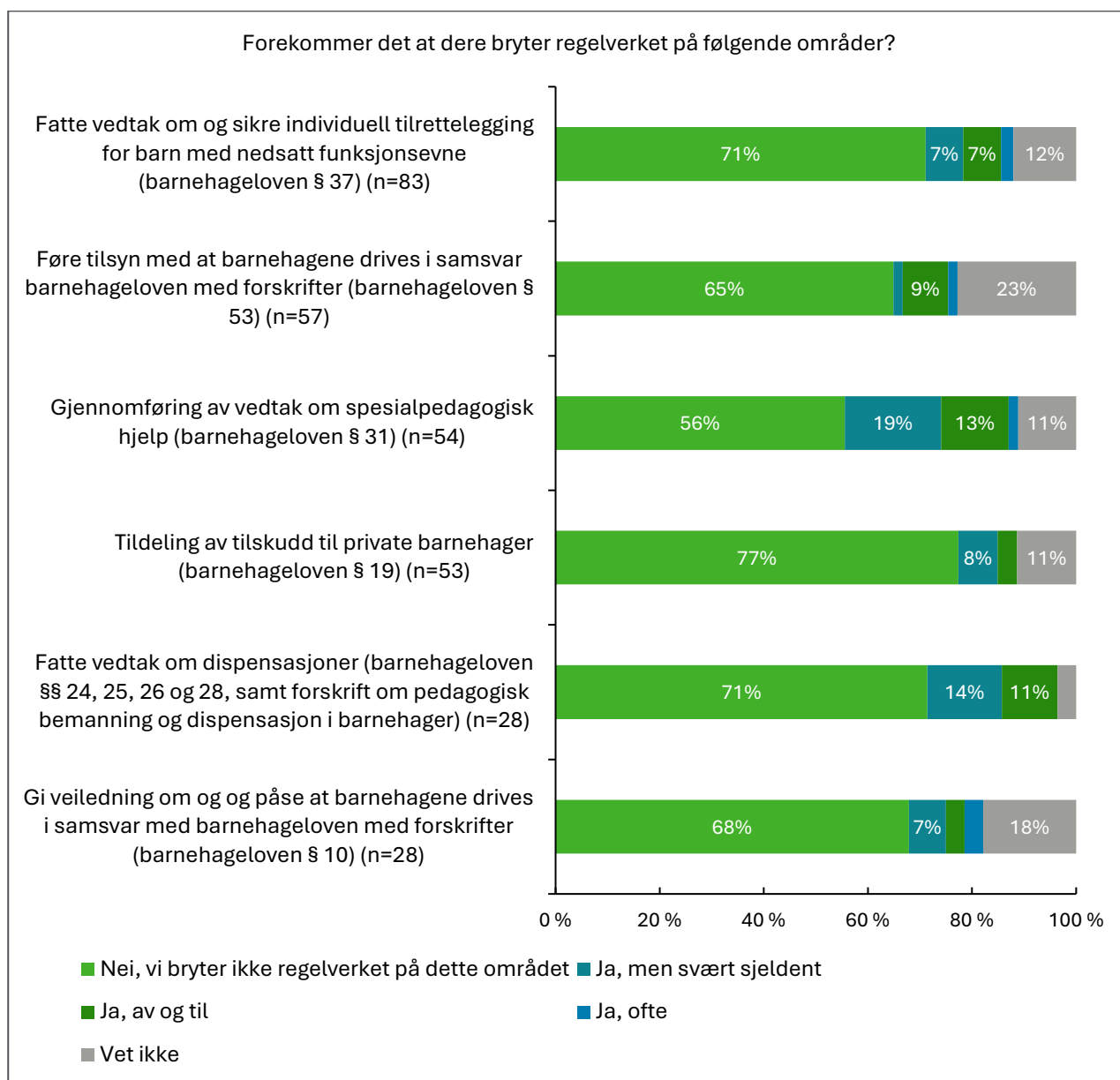
For de områdene de kommunale barnehagemyndighetene har pekt på som mest utfordrende, fikk respondentene oppfølgingsspørsmål om hvorvidt det forekommer at de bryter regelverket på det aktuelle området. I Figur 12 under presenteres svarene for de seks temaene/områdene som flest respondenter hadde pekt på som utfordrende. Øvrige tema er ikke inkludert, da det er få respondenter som har pekt på områdene som utfordrende, og dermed også få respondenter som har fått oppfølgingsspørsmål om hvorvidt det forekommer brudd på regelverket.

Hovedtendensen i svarene er, som det går frem av Figur 12, at de kommunale barnehagemyndighetene *ikke* mener at det forekommer brudd på regelverket. For hvert av temaene i figuren under svarer mellom 56 og 77 prosent av respondentene at brudd på regelverket ikke forekommer. Andelen er lavest for temaet «gjennomføring av vedtak om spesialpedagogisk hjelp», med 56 prosent. Her er det også en betydelig andel, på til sammen mer enn 30 prosent, som svarer at det forekommer brudd på regelverket. Dette er kanskje ikke et overraskende funn, da utfordringen bekreftes gjennom tilsyn statsforvalterne har gjennomført de siste årene.

Også når det gjelder oppgaven med å fatte vedtak om dispensasjoner, svarer til sammen en fjerdedel av barnehagemyndighetene at det forekommer at de bryter regelverket.

Vi merker oss videre at nesten en fjerdedel av barnehagemyndighetene ikke vet om det forekommer brudd på regelverket når det gjelder ansvaret for å føre tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med krav i regelverket. Andelen er nesten like høy når det gjelder oppgaven med å veilede barnehagene. Svarene indikerer slik vi ser det at respondentene er usikre på kravene, og dermed ikke har nødvendige forutsetninger for å sammenligne egen praksis med kravene i regelverket. Barnehagemyndighetenes virkemiddelbruk, herunder bruk av tilsyn og veiledning som virkemidler, er nærmere omtalt i kapittel 4.

Figur 12: Forekomst av brudd på regelverket. Barnehagemyndighet. Prosent.



Som kommentert over, er det et betydelig antall respondenter som svarer «vet ikke» på spørsmål om de bryter regelverket. Når det gjelder hvem som svarer «vet ikke» er det ingen systematiske forskjeller i svarene fra respondenter fra henholdsvis små, mellomstore og store kommuner. Det at mange ikke vet om de bryter regelverket, kan indikere manglende oversikt eller kunnskap om krav i regelverket, eller usikkerhet rundt egen praksis og hva som faktisk utgjør et regelverksbrudd. Eventuelt kan det også indikere uklårheter eller stort tolkningsrom i regelverket, som medfører usikkerhet rundt hva som er kravene og dermed om man etterlever kravene eller ikke. Dette er forhold vi kommer nærmere inn på i neste delkapittel, der vi drøfter årsakene til at barnehagemyndighetene opplever utfordringer med å etterleve noen av kravene i regelverket.

3.5.4 Årsaker til utfordringer med å etterleve krav i regelverket

I kapittel 3.6 går vi nærmere inn på hvert av de ulike rettsreglene som ovenfor har vist seg å være utfordrende å etterleve, og vi undersøker da hvilke årsaker som respondenter og informanter mener ligger til grunn for utfordringene. Først skal vi imidlertid gå nærmere inn på hvilke årsaker som *samlet sett* oppgis å være de viktigste med hensyn til å gi opphav til utfordringene med regeletterlevelse.

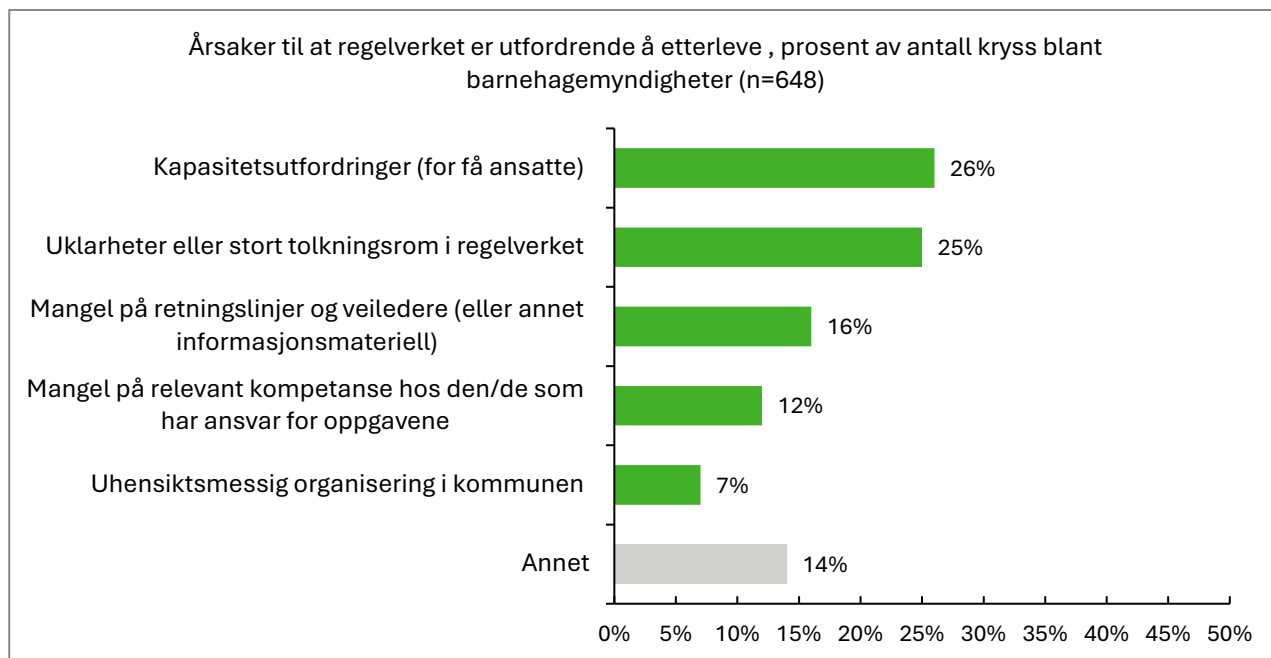
I spørreundersøkelsen fikk de kommunale barnehagemyndighetene to oppfølgingsspørsmål knyttet til hvert av kravene i regelverket som de pekte på som utfordrende. Det ene oppfølgingsspørsmålet inviterte til å opplyse om hvorvidt og i hvilket omfang utfordringene på angjeldende krav i regelverket gir opphav til regelbrudd. Disse svarene er nærmere omtalt over. Det andre oppfølgingsspørsmålet inviterte til å krysse av på årsaker til utfordringene for det aktuelle området. Som nevnt omtaler vi årsaker knyttet til hvert av kravene i regelverket separat i kapittel 3.6. Nedenfor har vi imidlertid valgt å summere svarene om årsak for de ulike kravene i regelverket. Dette gir oss en samlet svarfordeling når det gjelder årsaker, og et bilde av hvilke årsaker som er de mest fremtredende på tvers av alle kravene i regelverket som blir pekt på som utfordrende.

Figur 13: Samlet oversikt over oppgitte årsaker til utfordringer. Barnehagemyndighet. Prosent. viser de samlede oppgitte årsakene i svarene fra barnehagemyndighetene.²¹ Samlet sett ser vi at kapasitetsutfordringer (for få ansatte) utgjør den viktigste årsaken til at det oppleves som utfordrende å etterleve regelverket. Av barnehagemyndighetenes samlede avkryssninger for årsaker til utfordringer, er 26 prosent satt på dette svaralternativet. Imidlertid er differansen liten ned til den nest hyppigst angitte årsaken, som er uklarheter eller stort tolkningsrom i regelverket. Differansen er større ned til neste årsak, som er mangel på retningslinjer og veiledere. Samtidig er dette en årsak som henger nært sammen med de opplevde uklarhetene i regelverket. Jo større uklarheter eller tolkningsrom i regelverket, jo større er gjerne behovet for retningslinjer og veiledere.

Tolv prosent av de samlede avkryssningene for årsaker til utfordringer, gjelder mangel på relevant kompetanse, mens syv prosent henviser til uhensiktsmessig organisering i kommunen som en årsak til utfordringene. I tillegg er 14 prosent av avkryssningene satt på alternativet «annet». For de ulike utfordringene er det i fritekst vist til konkrete årsaker knyttet til det spesifikke kravet. Vi går derfor ikke inn på disse fritekstkommentarene her. Fritekstsvaret som følge av at respondentene har vist til andre årsaker, blir imidlertid nærmere beskrevet i tilknytning til det enkelte reguleringsområdet i kapittel 3.6.

²¹ N representerer her antall ganger dette alternativet er valgt i spørreundersøkelsen til de kommunale barnehagemyndighetene, og er derfor betydelig høyere enn antall respondenter som har besvart undersøkelsen. Som omtalt tidligere i kapitlet, fikk hver respondent mulighet til å krysse av for inntil fem krav og oppgaver i regelverket som vurderes som mest utfordrende å etterleve. For hvert av de valgte temaene, fikk deretter hver respondent oppfølgingsspørsmål der man blant annet ble bedt om å krysse av for de (inntil) tre viktigste årsakene til at det aktuelle temaet/området oppleves som utfordrende. For å få et overordnet bilde av årsakene, er svarene om årsaker for samtlige reguleringsområder summert, slik at vi får et totalbilde av svarfordelingen.

Figur 13: Samlet oversikt over oppgitte årsaker til utfordringer. Barnehagemyndighet. Prosent.



Intervjuene som er gjennomført viser i stor grad til de samme årsakene fremkommer gjennom spørreundersøkelsen. Gjennom intervju og e-postkorrespondanse med kommunale barnehagemyndigheter kommer det frem flere eksempler på at de som ivaretar rollen som barnehagemyndighet kun har en liten stillingsprosent satt av til dette arbeidet. Dette oppleves i stor grad å påvirke kapasiteten til å utføre ulike oppgaver. I spørreundersøkelsen til de kommunale barnehagemyndighetene spurte vi hvor mange fulltidsstillinger kommunen samlet sett har satt av til å ivareta rollen som kommunal barnehagemyndighet. I de små kommunene svarer 85 prosent av respondentene at det er satt av mindre enn en halv stilling, mens det i resten av de små kommunene er satt av mellom en halv og én stilling. Antallet stillinger øker med kommunestørrelse, som det går frem av Tabell 6.

Tabell 6: Antall stillinger i rollen som barnehagemyndighet. Barnehagemyndighet.

Kommune- størrelse	Mindre enn en halv stilling	En halv til én stilling	Mellom én og to stillinger	Mellom to og fire stillinger	Mer enn fire stillinger	Vet ikke	Antall respondenter
Liten	85,00 %	13,33 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	1,67 %	60
Middels	35,38 %	49,23 %	10,77 %	4,62 %	0,00 %	0,00 %	65
Stor	10,20 %	22,45 %	30,61 %	24,49 %	12,24 %	0,00 %	49
Alle	45,40 %	29,31 %	12,64 %	8,62 %	3,45 %	0,57 %	174

Det fremstår som naturlig at en lav stillingsandel både vil kunne ha den konsekvens at det mangler kapasitet til å utføre oppgavene, og at det mangler tid til å sette seg inn i relevant regelverk og dermed sikre relevant kompetanse hos barnehagemyndigheten. Dette er også sammenhenger som blir fremhevet gjennom intervju.

En barnehagemyndighet i en mellomstor kommune viser til at vedkommende mangler barnehagefaglig kompetanse, og derfor støtter seg på styrerne i de kommunale barnehagene når det gjelder forståelse av krav i regelverket. Vedkommende har kun satt av 20 prosent av sin stilling til rollen som barnehagemyndighet, og har dermed begrenset tid til egen kompetanseheving. Også i dialogen med kommuner som i forbindelse med evalueringen er bedt om å oversende tilsynsrapporter, går det frem at flere kun har avsatt en liten stillingsbrøk til rollen, og at det derfor for eksempel ikke har vært rom for å gjennomføre tilsyn.

Også fra et statsforvalterembete blir det gjennom intervju bemerket at barnehagemyndigheten i noen kommuner har en liten stillingsprosent. Det påpekes at dette gjør det «umulig å ha den oversikten som regelverket krever», og fører til at myndighetsrollen blir nedprioritert. Samtidig understreker representanter for statsforvalteren at kompetanse er vel så viktig som stillingsstørrelse, og at det ofte er personavhengig hvor godt rollen ivaretas.

Også fra andre statsforvalterembeter blir det kommentert at kommunale barnehagemyndigheter ofte har for lite kapasitet til å følge opp regelverket, i tillegg til for dårlig kompetanse om regelverket. Det påpekes at sistnevnte handler om barnehagemyndighetens egne oppgaver, men at det også handler om å ha nødvendig kompetanse om regelverket for å kunne påse at *barnehagene* etterlever og forstår reglene. Fra et statsforvalterembete presiserer det i intervju at det er viktig at barnehagemyndigheten har forståelse og kunnskap om regelverket, og at statsforvalteren har jobbet mye med å gi veiledning og ha dialog med barnehagemyndighetene om regelverket.

Representanter for en annen statsforvalter peker samtidig på at utfordringene med å etterleve kravene i regelverket kan skyldes en kombinasjon av svak forvaltningskompetanse og et fragmentert rettskildemateriale. Selv om forarbeidene til loven inneholder viktig veiledning, erfarer statsforvalteren at disse ofte er ukjente for barnehagemyndigheten. Problemet forsterkes av at hyppige lovendringer har gjort forarbeidene spredte og vanskelige å navigere i, med henvisninger som ikke lenger er korrekte. Dette gjør det svært krevende for de som skal praktisere regelverket å finne frem til riktig og oppdatert informasjon, særlig når de mangler juridisk kompetanse.

Samtidig som kapasitet og kompetanse fremheves som viktige årsaker til utfordringene barnehagemyndighetene har pekt på, er det viktig å merke seg at det ikke alltid er åpenbart at det er egen kapasitet og kompetanse det henvises til. I noen tilfeller synes det å være kapasiteten og kompetansen hos andre aktører det vises til. Dette kommer vi tilbake til i neste delkapittel, når vi går nærmere inn på hvert enkelt reguleringsområde som er pekt på som utfordrende.

3.6 Nærmere om utfordrende krav i regelverket

I det følgende går vi nærmere inn på årsakene til noen av utfordringene som de kommunale barnehagemyndighetene har pekt på. Vi omtaler kun de seks områdene som størst andel av

barnehagemyndighetene har fremhevet som utfordrende. Når det gjelder tema og områder som færre respondenter har pekt på som utfordrende, er antallet respondenter så pass lavt at det ikke er ansett som hensiktsmessig å gå detaljert inn i årsakene til disse utfordringene. For eksempel er det kun 19 barnehagemyndigheter som har vist til godkjenning av barnehager som et utfordrende område, og bare elleve respondenter som har fremhevet utfordringer knyttet til det å tilby plass i barnehage til barn under opplæringspliktig alder. Dette er et så lavt antall respondenter, at det ikke er vurdert som metodisk forsvarlig å gjøre nærmere analyser av svarene på oppfølgingsspørsmålene.

For hvert av områdene de ulike kommunale barnehagemyndighetene har fremhevet som utfordrende, fikk de spørsmål om årsakene til at dette var utfordrende, med mulighet for å krysse av for inntil tre ulike alternativer.

3.6.1 Fatte vedtak om og sikre individuell tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne

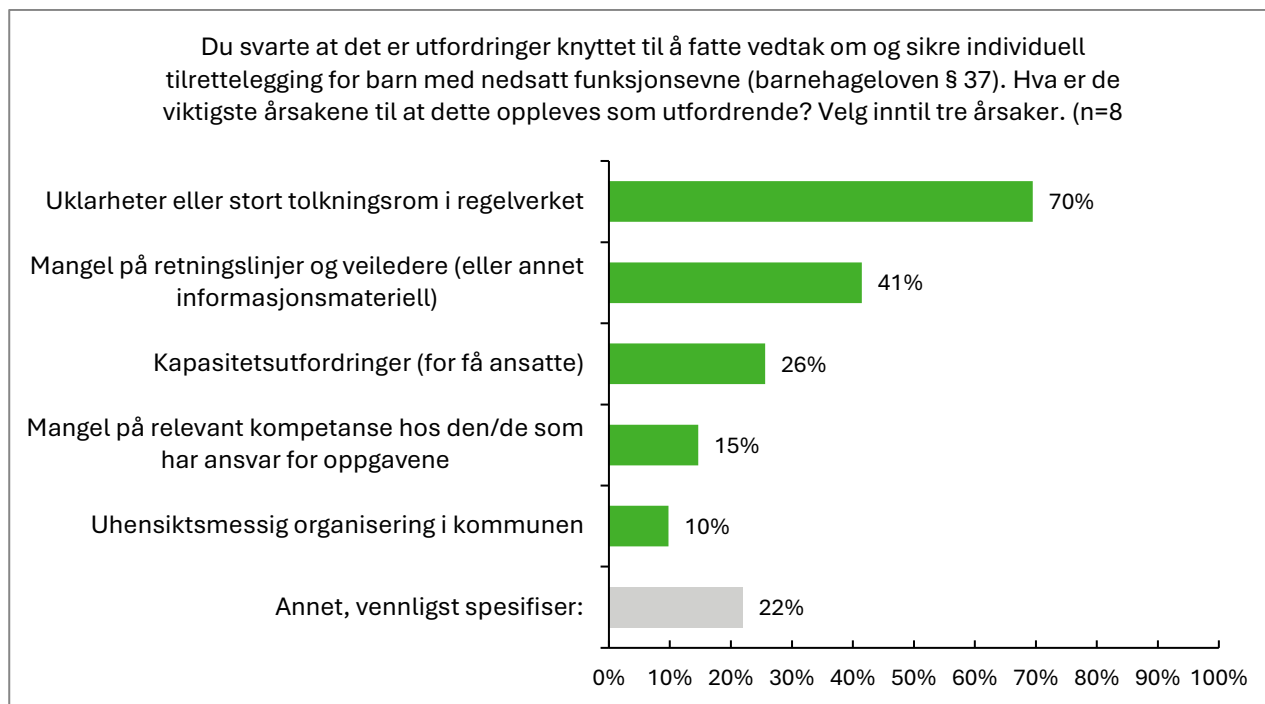
Barn med nedsatt funksjonsevne

Barn som går i barnehage, og som har nedsatt funksjonsevne, har rett til et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud. Det er kommunen som ifølge barnehageloven § 37 har ansvar for å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt tilbud. Det er også kommunen som skal fatte vedtak om tilrettelegging av barnehagetilbudet. Kommunen må i den forbindelse gjøre en konkret vurdering av blant annet barnehagetilbudet, barnets funksjonsevne og tilpasningsbehov (Utdanningsdirektoratet, 2018a). Det er ikke krav om sakkyndig vurdering i saker der barnet har behov for tilrettelegging av barnehagetilbudet etter barnehageloven § 37 (Utdanningsdirektoratet, 2018b).

Som vi så i kapittel 3.5.1, opplever 47 prosent av de kommunale barnehagemyndighetene at det er utfordrende å ivareta oppgavene med å fatte vedtak om og sikre individuell tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne. Dette er dermed det området som størst andel av barnehagemyndighetene peker på som utfordrende. De barnehagemyndighetene som pekte på dette som et utfordrende tema, fikk oppfølgingsspørsmål om hva som er årsakene til at dette oppleves som utfordrende.

70 prosent av respondentene peker på uklarheter eller stort tolkningsrom i regelverket som en av hovedårsakene. Videre mener drøyt 40 prosent at mangel på retningslinjer eller veiledere er en årsak, mens omtrent en fjerdedel av respondentene peker på kapasitetsutfordringer. Se Figur 14.

Figur 14: Årsaker - fatte vedtak om og sikre individuell tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne. Barnehagemyndighet. Prosent.



Som det går frem av figuren over, benyttet 22 prosent, tilsvarende 18 respondenter, seg av svaralternativet « annet, vennligst spesifiser ». Flere av disse peker på at det er utfordrende å definere hva som er nedsatt funksjonsevne, og dermed når kommunens tilretteleggingsplikt trer inn. Én av respondentene bemerker at det er etiske dilemma knyttet til det å skulle vurdere hvorvidt et barn har nedsatt funksjonsevne eller ikke.

Økonomi og andre ressursmessige utfordringer trekkes også frem som faktorer som kan gjøre det utfordrende å sikre individuell tilrettelegging. Én respondent opplever det som utfordrende å fatte kostbare vedtak som kan gå utover tilbudet til de andre barna i kommunen. En annen peker på at vedtak med få timer kan være vanskelige å organisere og bemanne.

Intervjuene bekrefter at dette kan være et krevende område. Blant annet peker representanter for en statsforvalter på at forståelse av hva som er individuell tilrettelegging, spesialpedagogisk hjelp og det ordinære tilbudet ofte blandes sammen. Det pekes også på at barnehagemyndigheten i en del tilfeller har manglende forvaltningskompetanse, og at vedtak ofte har mangelfulle begrunnelser, spesielt når det gjelder barnets beste-vurderinger.

Fra en kommunal barnehagemyndighet i en stor kommune, vises det i intervju til at det er tolkningsrommet i regelverket som er krevende når det gjelder barnehageloven § 37:

Vi har tatt opp § 37 med statsforvalteren innimellom, og opplever at de også synes kravene er utfordrende å tolke. Særlig med tanke på hva som skal inngå. Det skal være en varig funksjonsnedsettelse, men vi har også erfart at vi har fått beskjed om at vi har tolket regelverket feil og for strengt. Det er tolkningsrommet som er krevende.

(Barnehagemyndighet, stor kommune)

Også andre informanter, både barnehageeiere og barnehagemyndigheter, viser til utfordringer med fortolkning av kravene i barnehageloven § 37. En kommunal barnehageeier viser til at kommunen har laget et eget veiledningshefte som blant annet omtaler § 37 og retten til spesialpedagogisk hjelp i § 31. Dette ble gjort med bakgrunn i et identifisert behov for å øke forståelsen for disse bestemmelsene i barnehageloven. Fra et av statsforvalterembetene vises det i intervju til at det er planlagt samlinger for kommunene med tema knyttet til blant annet barnehageloven § 37.

Fra KS bekreftes det også i intervju at mange kommuner opplever et stort press på vedtak etter §§ 31 og 37, og at ressursituasjonen har stor betydning. Varierende praksis og tolkning hos statsforvalterne i klagesaker skaper også usikkerhet, blir det bemerket.

3.6.2 Sikre gjennomføring av vedtak om spesialpedagogisk hjelp

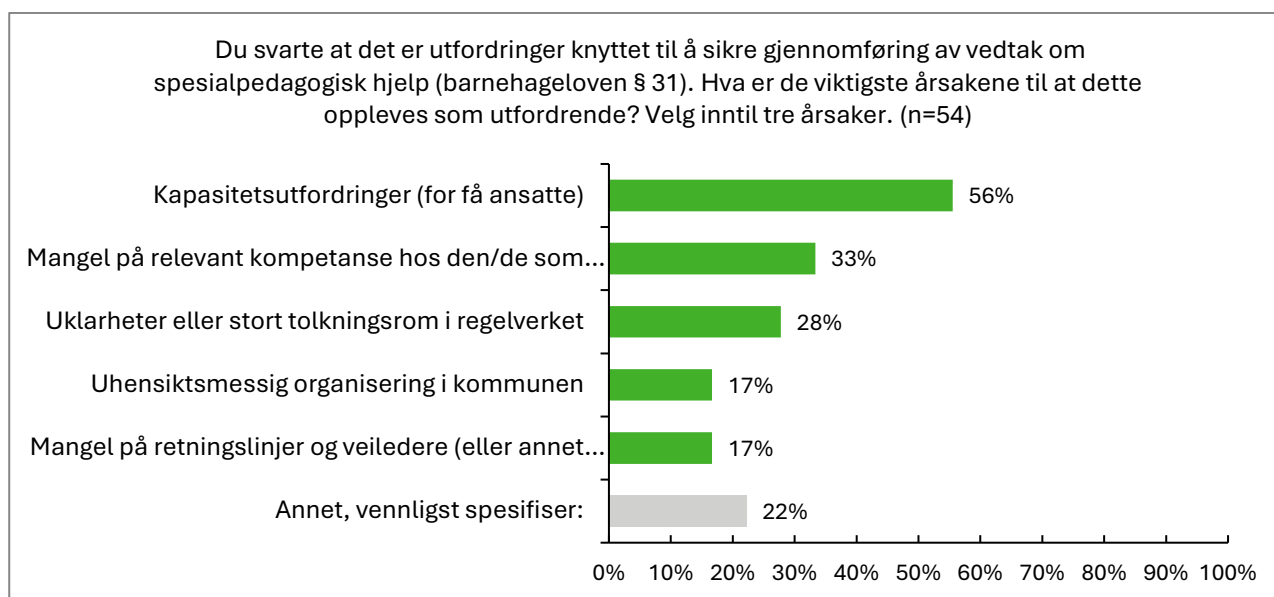
Spesialpedagogisk hjelp

Ifølge barnehageloven § 31 har barn under opplæringspliktig alder rett på spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlige behov for det. Retten til spesialpedagogisk hjelp er en individuell rett. Det er kommunen som i henhold til barnehageloven § 31 fjerde ledd har ansvaret for å oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp. Kommunens ansvar for å gi spesialpedagogisk hjelp er det samme uavhengig av om hjelpen gis i kommunal eller privat barnehage (Utdanningsdirektoratet, 2025e). I henhold til barnehageloven § 35 er det også kommunen som skal fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Som vi så i kapittel 3.5.1, opplever 31 prosent av de kommunale barnehagemyndighetene at det er utfordrende å sikre gjennomføring av vedtak om spesialpedagogisk hjelp. De barnehagemyndighetene som pekte på dette som et utfordrende tema, fikk oppfølgings spørsmål om hva som er årsakene til at dette oppleves som utfordrende.

Drøyt halvparten av barnehagemyndighetene peker på kapasitetsutfordringer som en vesentlig årsak. Videre opplever omtrent en tredjedel at mangel på relevant kompetanse er en viktig årsak, mens 28 prosent mener uklarheter i regelverket er sentralt. Se Figur 15. Når det gjelder kapasitetsutfordringer og manglende kompetanse, går det ikke frem av svarene om det siktes til utfordringer hos barnehagemyndigheten selv, eller hos det pedagogiske personalet som skal gjennomføre tiltakene som fremgår av vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Det synes imidlertid nærliggende å anta at det primært er det andre det siktes til. Som vi kommer tilbake til nedenfor, støtter informasjon fra intervju opp under denne antakelsen, da flere viser til utfordringer med å få tak i nok og kvalifisert personell til å gjennomføre vedtak i praksis.

Figur 15: Årsaker - sikre gjennomføring av vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Barnehagemyndighet. Prosent.



Det ble gitt tolv fritekstsvar under kategorien «annet, vennligst spesifiser». Fritekstsvarene utdypet i realiteten de faste svaralternativene og peker på organisatoriske svakheter, mangel på ressurser og kompetanse, samt utfordringer med samhandling, for eksempel med PP-tjenesten. En av barnehagemyndighetene kommenterer også at utfordringene er knyttet til gjennomføringen i eiers regi, og manglende innsyn i gjennomføringen. En annen barnehagemyndighet peker på at regelverket, og kommunens frihet til å organisere tjenestene på ulikt vis, medfører utfordringer med å ivareta dette ansvaret. Det er også én respondent som viser til at en årsak til at dette er et utfordrende område, er at kommunen ikke har fått på plass gode rutiner for internkontroll på dette området ennå. Svaret indikerer at respondenten mener gode internkontrollrutiner er noe som vil kunne fremme god regeletterlevelse.

Intervjuene bekrefter at gjennomføringen av spesialpedagogisk hjelp er en stor utfordring i mange kommuner. Det pekes på at barnehagemyndigheten i flere tilfeller fatter vedtak og deretter overlater ansvaret for gjennomføringen til barnehagen, uten tilstrekkelig oppfølging eller kontroll. Fra et statsforvalterembete blir det bemerket at myndigheten «slipper saken» når vedtaket er fattet. Representanter for et annet statsforvalterembete anslår at ti prosent av vedtakstimen kan falle bort på grunn av fravær, og at det mangler systemer for å erstatte tapt tid.

I intervju med både kommunale og private barnehageeiere bekreftes det at sykefravær er en utfordring med hensyn til oppfølging av vedtak om spesialpedagogisk hjelp. En kommunal barnehageeier i en mellomstor kommune viser til at kommunen har valgt å ha spesialpedagoger ute i barnehagene der barna er. Samtidig opplever vedkommende at de har et forbedringspotensial når det gjelder å dokumentere hvorvidt barnet får den hjelpen det har vedtak om. Det bemerkes at det har vært noen meldinger om at sykefravær har ført til at barn ikke har fått det de skulle hatt.

I intervju med en privat barnehageeier med barnehager i flere kommuner, påpekes det at det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder hvordan ansvaret for gjennomføringen av vedtakene er plassert. Det vises til at noen kommuner har egne støttepedagoger som reiser ut i barnehagene, mens andre kommuner har en refusjonsordning der det legges opp til at barnehagene selv må ansette det personalet som trengs for å oppfylle vedtakene. Det bemerkes at begge hovedmodeller har sine fordeler og ulemper, og at det også er ulike løsninger innenfor hver av modellene. Når det gjelder refusjonsordninger, vises det til at enkelte kommuner har en refusjonsgaranti der de dekker de faktiske kostnadene knyttet til å gjennomføre vedtaket. Andre kommuner har en fast timesats de refunderer. Det påpekes at denne satsen til tider er basert på lønnskostnader til en ufaglært medarbeider med laveste ansiennitet, selv om vedtaket forutsetter bruk av pedagog eller spesialpedagog. En ulempe med en refusjonsordning opplyses også å være at kostnader til vikar i arbeidsgiverperioden ikke refunderes ved sykdom. Dermed blir det i realiteten en ekstrakostnad for barnehagen, dersom barnet skal få de timene som er fastsatt i vedtak.

I forbindelse med gjennomføringen av vedtak, er også mangel på kvalifisert personell en utfordring som nevnes av flere. Representanter for en statsforvalter påpeker at selv om kommunen fatter et vedtak, er det ikke alltid de rent fysisk får tak i folk med nødvendig kompetanse til å gjennomføre vedtaket. Dette skaper et dilemma mellom å fatte vedtak som er i tråd med barnets rettigheter og behov, og å fatte vedtak man vet kan gjennomføres i praksis.

Når det gjelder ansvarsfordelingen, viser også en statsforvalter til at det ofte er manglende forståelse for at vedtak om spesialpedagogisk hjelp er et «kommuneansvar», ikke et «eieransvar». Som vi så i kapittel 3.5.1 opplever kun tretten prosent av barnehagemyndighetene at det er knyttet særskilte utfordringer knyttet til det å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp. I intervju er det likevel flere som fremhever også dette som en vesentlig utfordring, spesielt blant statsforvalterne. Det vises blant annet til at barnehageloven skiller seg fra opplæringsloven på dette området. Fra en av statsforvalterne kommenteres det at det på skoleområdet er vanlig at rektorene får delegert myndighet til å fatte vedtak, men at man ikke har samme delegeringsmulighet på barnehageområdet. Samtidig oppleves det å være varierende forståelse for dette i sektor. Intervju med kommunal barnehagemyndighet i en liten kommune bekrefter at noen kommuner velger en modell som ligner på den som benyttes innenfor skolesektoren. Det opplyses at kommunen har en ordning der barnehagestyrerne selv kan fatte vedtak, så lenge disse vedtakene er i samsvar med den sakkyndige vurderingen. Det er per i dag kun kommunale barnehager i den aktuelle kommunen.

Flere statsforvaltere viser til at det er betydelige utfordringer knyttet til mangelfulle vedtak om spesialpedagogisk hjelp, som dels skyldes svak forvaltningskompetanse hos de som fatter vedtakene. Fra et av embetene vises det samtidig til at den aller største utfordringen er knyttet til *gjennomføringen* av spesialpedagogisk hjelp, hvilket altså samsvarer med barnehagemyndighetenes vurdering av utfordringer.

For mange synes det også uklart hvilke plikter barnehagene har og hvem som har ansvaret for vedtak om spesialpedagogisk hjelp. I henhold til regelverket er det kommunen som har ansvaret for spesialpedagogisk hjelp. Vi får noen henvendelser om gjennomføringen av vedtak om

spesialpedagogisk hjelp – dette er kanskje den største utfordringen. Men det er altså kommunens ansvar, IKKE barnehageeier sitt ansvar.

(Representant for statsforvalter)

I gjennomgang av tilsynsrapporter etter tilsyn gjennomført av kommunale barnehagemyndigheter, ser vi eksempler på at kommunen som barnehagemyndighet har ført tilsyn med barnehageeiers gjennomføring av vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Det vises til barnehageeiers ansvar for å få tak i personell til å gjennomføre vedtak, og barnehageeiers ansvar for å sørge for at barnet får det tilbudet som fremgår av vedtaket. Kommunens ansvar synes å være avgrenset til å dekke kostnadene knyttet til gjennomføringen av vedtak:

Tilretteleggingen er knyttet til ekstra bemanning i barnehagen, og barnehagen må selv ansette personalet til å utøve disse vedtakene. Det er kommunen som er økonomisk ansvarlig, og barnehagen får refusjon for utgifter knyttet til vedtaket etter barnehageloven § 37. (Fredrikstad kommune, endelig tilsynsrapport, Trollklubben barnehage avd. Torp)

Det at barnehagemyndigheter benytter tilsyn som virkemiddel for å kontrollere om barn får den spesialpedagogiske hjelpen de har vedtak om, kommer vi tilbake til i kapittel 4. Denne praksisen viser etter vår vurdering en manglende forståelse for ansvarsfordelingen i sektor, og kommunens ansvar for gjennomføringen av vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

3.6.3 Føre tilsyn med at barnehagen drives i samsvar med regelverket

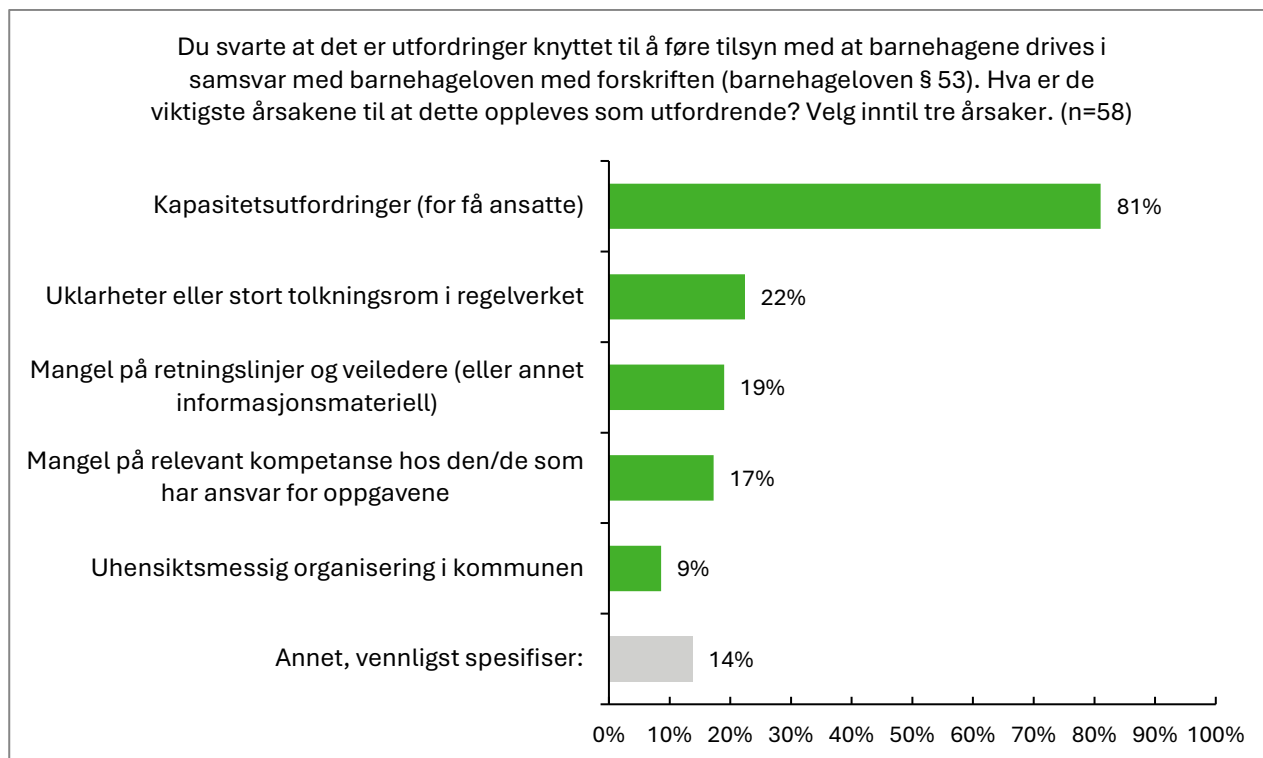
Kommunens tilsyn med barnehagene

Kommunen skal ifølge barnehageloven § 53 føre tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med barnehageloven med forskrifter, med unntak av bestemmelser i kapittel V med forskrifter. Kommunen skal føre tilsyn både med kommunale og private barnehager. Tilsyn er et av virkemidlene barnehagemyndigheten har til disposisjon for å ivareta sitt ansvar for å se til at barnehagene drives i samsvar med regelverket, jf. barnehageloven § 10 (Utdanningsdirektoratet, 2023).

Som vi så i kapittel 3.5.1, opplever 34 prosent av de kommunale barnehagemyndighetene at det er utfordrende å ivareta oppgaven med å føre tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med barnehageloven med forskrifter. De barnehagemyndighetene som pekte på dette som et utfordrende tema, fikk oppfølgingsspørsmål om hva som er årsakene til at dette oppleves som utfordrende. Som det går frem av Figur 16, peker et klart flertall av barnehagemyndighetene (81 prosent) på kapasitetsutfordringer som en hovedårsak. I intervju og gjennom e-postkorrespondanse med flere barnehagemyndigheter bekreftes det at en lav stillingsprosent avsatt til rollen som barnehagemyndighet tidvis fører til at tilsyn ikke prioriteres.

Rundt én av fem barnehagemyndigheter peker på uklarheter eller stort tolkningsrom i regelverket, eller mangel på retningslinjer og veiledere, som viktige årsaker. Sistnevnte kan være med og forklare det at nesten en fjerdedel av respondentene *ikke vet* om utfordringene også innebærer brudd på regelverket (jf. kapittel 3.5.3).

Figur 16: Årsaker - føre tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med barnehageloven med forskrifter. Barnehagemyndighet. Prosent.



14 prosent, tilsvarende åtte respondenter, krysset av for at det er andre årsaker til utfordringene. I fritekstsvaret peker tre respondenter på utfordringer med gjennomføring av tilsyn på bakgrunn av at kommunen ikke har klart å etablere en uavhengig organisering av eier- og myndighetsrollen. Videre pekes det på faktorer som et stort antall barnehager det skal gjennomføres tilsyn med, og at tilsyn kan være tidkrevende å gjennomføre.

På grunn av et relativt lite antall respondenter som har fått dette oppfølgingsspørsmålet, er det ikke mulig å gjøre systematiske sammenligninger av svarfordelingen basert på kommunestørrelse. Det er heller ingen tydelige tendenser til at kommunestørrelse har betydning for hvilke årsaker respondentene viser til.

Fra flere statsforvalterembeter blir det i intervju vist til at det gjennomføres færre tilsyn enn før, og at tilsyn er en oppgave som ofte synes å bli nedprioritert blant annet på grunn av knappe ressurser. Dette samsvarer godt med våre funn, som viser at nettopp kapasitetsutfordringer er den viktigste årsaken til utfordringer på dette området. Representanter for flere statsforvaltere uttrykker samtidig at det kan virke som en del kommunale barnehagemyndigheter kjenner på en følelse av utrygghet i forhold til oppgaven. De kan for eksempel unngå vanskelige tema fordi de er redde for å gjøre feil. Et av embetene planlegger med bakgrunn i dette å ta opp tilsyn som tema på neste samling med barnehagemyndighetene i regionen. Også dette samsvarer godt med våre funn, som viser at en god del barnehagemyndigheter peker på uklarheter eller stort tolkningsrom i regelverket, og mangel på retningslinjer og veiledere, som årsaker til utfordringer på dette området.

De kommunale barnehagemyndighetenes bruk av tilsyn som virkemiddel drøftes nærmere i kapittel 4.

3.6.4 Tildeling av tilskudd til private barnehager

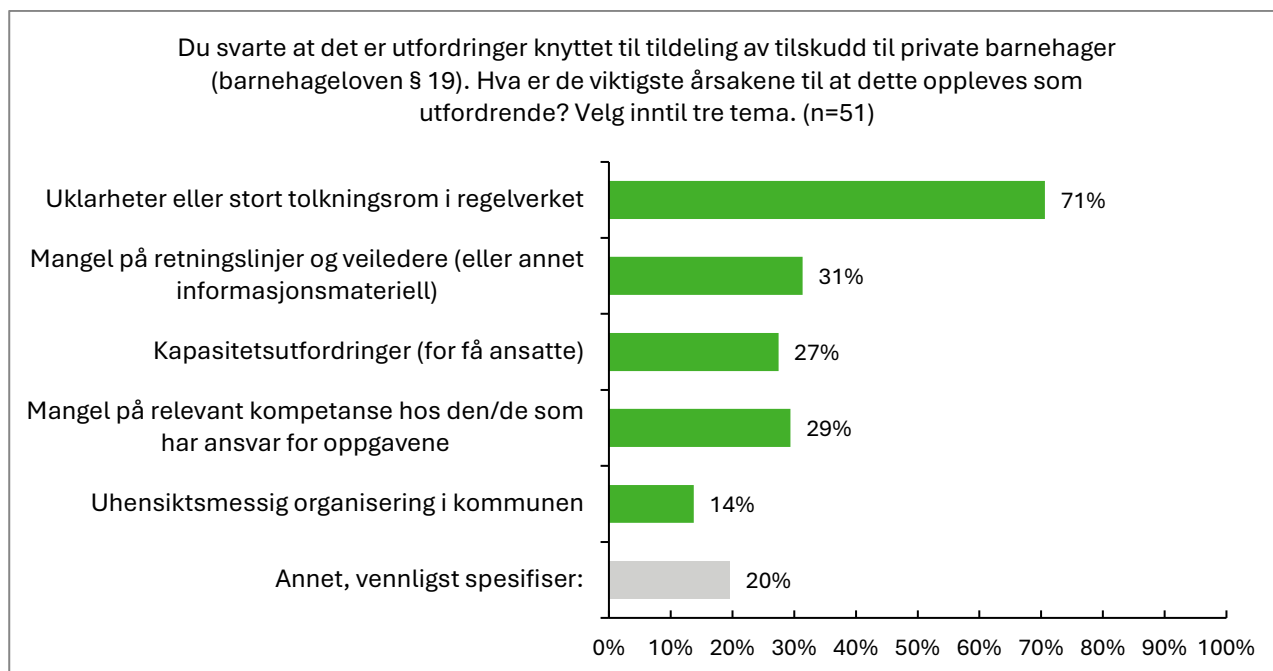
Tilskudd til private barnehager

I barnehageloven § 19 slås det fast at kommunen kan gi tilskudd til godkjente private barnehager. Det går også frem at kommunen skal behandle private barnehager som mottar tilskudd, likeverdig med kommunale barnehager. Nærmere føringer er gitt gjennom forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager. Det ble i 2025 vedtatt flere endringer i finansieringen av private barnehager. Endringene trer i kraft fra 1. august 2026 (Endringslov til barnehageloven, 2025).

Som vi så i kapittel 3.5.1, opplever 30 prosent av de kommunale barnehagemyndighetene at det er utfordrende å ivareta oppgaven med tildeling av tilskudd til private barnehager. De barnehagemyndighetene som pekte på dette som et utfordrende tema, fikk oppfølgingsspørsmål om hva som er årsakene til at dette oppleves som utfordrende

Hovedvekten av barnehagemyndighetene som opplever at det er utfordringer knyttet til tildeling av tilskudd til private barnehager, opplever at en viktig årsak til dette er uklarheter eller stort tolkningsrom i regelverket. Videre peker rundt 30 prosent på mangel på retningslinjer og veiledere, kapasitetsutfordringer og mangel på relevant kompetanse. Se Figur 17.

Figur 17: Årsaker - tildeling av tilskudd til private barnehager. Barnehagemyndighet. Prosent.



20 prosent, tilsvarende ni respondenter, peker på andre årsaker til de opplevde utfordringene. Flere av disse utdyper de andre svaralternativene ved å peke på mangel på relevant

kompetanse, uklarheter i regelverket og at det er tidkrevende. En annen respondent peker på at selve utregningen av tilskuddet er utfordrende, og at kommunen i flere tilfeller regner feil.

Intervjuer med blant annet KS bekrefter at tilskuddsregelverket er komplekst og krevende. De viser til at regelverket tolkes ulikt av sentrale aktører som KD, Udir, PBL og KS selv, og at det pågår flere rettssaker knyttet til forskriften. KS beskriver regelverket som veldig detaljert, samtidig som det likevel ikke hensyntar alle eventualiteter. De har, i samarbeid med PBL, utarbeidet en veileder, og arbeider med å etablere en heldigital løsning som skal være en støtte for kommunene i beregning av tilskudd. Veilederen har bidratt til færre feil og økt enighet om prinsippene, men KS understreker at det stadig dukker opp nye momenter og uklarheter.

KS viser også til at det er ulik tolkning av regelverket mellom statsforvalterne, og at disse ulike tolkningene gir rom for ulike praksiser. De understreker at det derfor også kan være svært krevende for alle kommunene å holde seg oppdatert, og vite hva som er riktig praksis.

En barnehagemyndighet i en kommune med mange private barnehager beskriver arbeidet med beregning av tilskudd som svært ressurskrevende, og peker blant annet på at det er utfordrende å unngå forskjellsbehandling.

3.6.5 Fatte vedtak om dispensasjoner

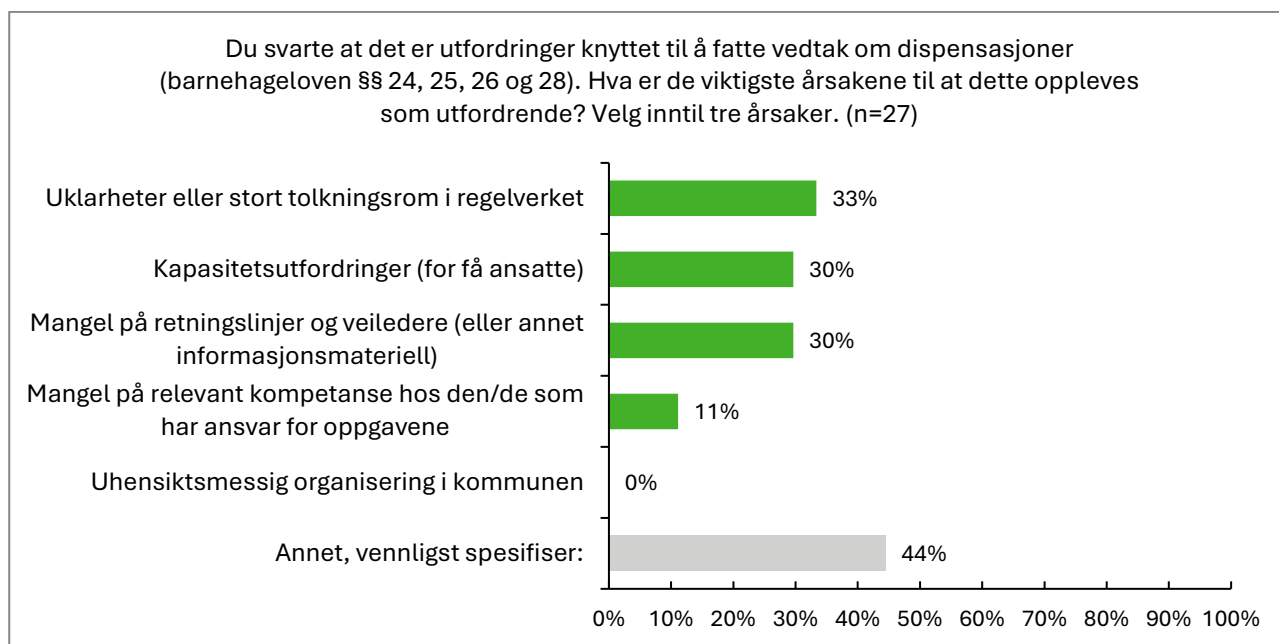
Dispensasjoner

Barnehageloven §§ 24-26 stiller krav til styrer, pedagogisk bemanning og grunnbemanning i barnehagen. Av barnehageloven § 26 fremgår det at kommunen kan gi dispensasjon fra kravet til grunnbemanning når særlige hensyn tilsier det. Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager fastsetter norm for pedagogisk bemanning (§ 1), og åpner samtidig for at kommunen kan innvilge dispensasjon fra normen for pedagogisk bemanning for inntil ett år om gangen dersom særlige hensyn tilsier det (§ 2). Av forskriftens § 3 går det frem at kommunen også kan innvilge dispensasjon fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder for inntil ett år om gangen, under visse forutsetninger.

Som vi så i kapittel 3.5.1, opplever 16 prosent av de kommunale barnehagemyndighetene at det er utfordrende å ivareta oppgavene knyttet til vedtak om dispensasjoner. De barnehagemyndighetene som pekte på dette som et utfordrende tema, fikk oppfølgingsspørsmål om hva som er årsakene til at dette oppleves som utfordrende. Vi gjør oppmerksom på at det kun er 27 respondenter som har fått dette oppfølgingsspørsmålet, og at svarene må tolkes med varsomhet grunnet et relativt lavt antall respondenter.

Som det går frem av Figur 18 peker rundt 30 prosent av respondentene på uklarheter eller stort tolkningsrom i regelverket, kapasitetsutfordringer og mangel på retningslinjer eller veiledere.

Figur 18: Årsaker - fatte vedtak om dispensasjoner. Barnehagemyndighet. Prosent.



En betydelig andel av respondentene, hele 44 prosent, peker på *andre* årsaker. Dette utgjør tolv respondenter, som representerer barnehagemyndigheter fra både små, mellomstore og store kommuner. Hovedvekten av fritekstsvarene fra disse respondentene peker på rekrutteringsutfordringer i sektoren, som medfører at barnehagene søker om dispensasjon. Flere respondenter viser til at rekrutteringsutfordringene i sektoren medfører at de opplever å ikke ha noe annet alternativ enn å innvilge søknadene om dispensasjon.

Intervjuer bekrefter også at rekruttering er en stor utfordring, spesielt i mindre kommuner. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 5 og 6, der barnehagenes og barnehageeierens regeletterlevelse er tema. Ifølge Utdanningsdirektoratet (2026) var det i 2025 totalt 1957 barnehager som oppfylte pedagognormen med dispensasjon. Det vises videre til at syv prosent av de pedagogiske lederne i 2025 hadde dispensasjon fra utdanningskravet.

I 2026 er håndtering av søknader om dispensasjon fra kravene til utdanning og bemanning tema for nasjonalt tilsyn på barnehageområdet (Utdanningsdirektoratet, 2025c).²² I omtalen av tilsynsystemet vises det til viktigheten av kravet til pedagogisk bemanning, for at barnehagene skal være en pedagogisk virksomhet. Samtidig påpekes det at den årlige rapporteringen fra alle barnehagene viser at en tredjedel av barnehagene ikke oppfyller pedagognormen.²³ Dette understreker ifølge Utdanningsdirektoratet (2025c) viktigheten av at barnehagemyndighetene behandler søknadene om dispensasjon på rett måte. Samtidig har Utdanningsdirektoratet erfart at barnehagemyndigheten ofte mangler kompetanse om kravene i forvaltningsloven, og at dette øker sannsynligheten for brudd på regelverket. Utdanningsdirektoratet understreker at konsekvensen av brudd er stor, da dette kan føre til et barnehagetilbud med redusert

²² Tema for felles nasjonalt tilsyn fastsettes av Utdanningsdirektoratet. I en periode fører da statsforvalterne tilsyn med det samme temaet, med bakgrunn i at risikoen for brudd på regelverket er vurdert som høy for landet samlet sett.

²³ Statistikk Udir har publisert basert på årlig rapportering per 15. desember 2025, viser at 26,3 prosent av barnehagene nasjonalt oppfyller pedagognormen med dispensasjon, mens 8,4 prosent har oppgitt at de ikke oppfyller pedagognormen.

pedagogisk kvalitet i tillegg til svekket tilliten til kommunens myndighetsutøvelse (Utdanningsdirektoratet, 2025c).

Representanter for KS kommenterer i intervju at dispensasjonsordningen av de fleste oppfattes som byråkratisk og uten reell verdi, da de som søker som regel får innvilget dispensasjon. De stiller spørsmål ved hva alternativet er til å innvilge dispensasjon.

3.6.6 Gi veiledning om og påse at barnehagene drives i samsvar med lov og forskrift

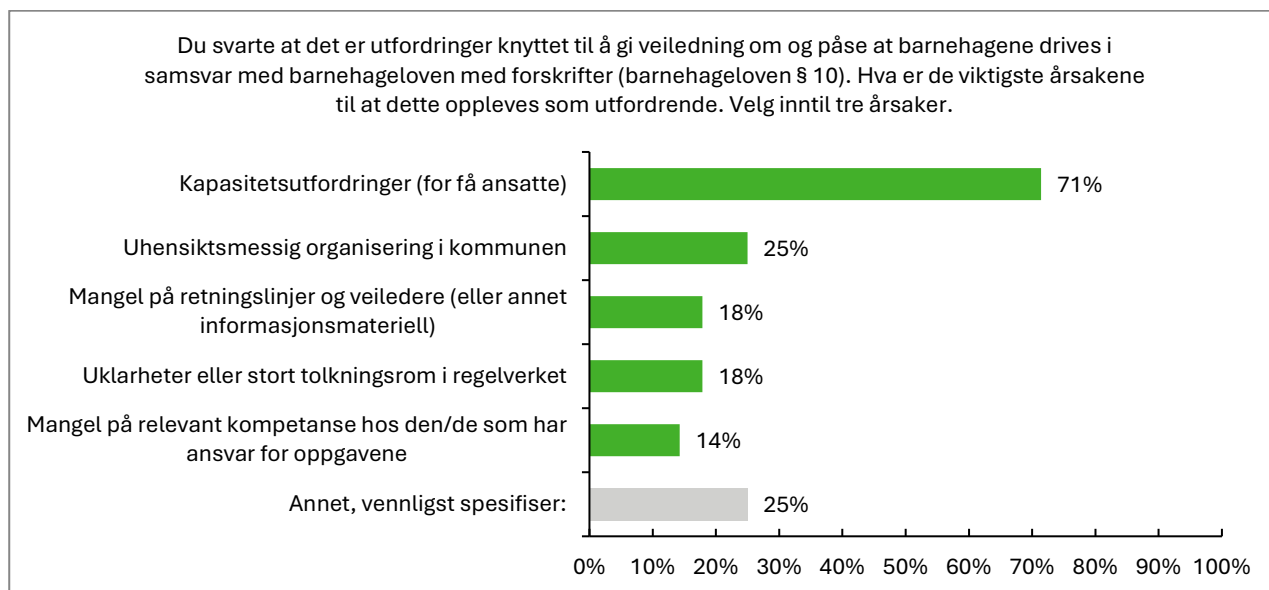
Veiledning og påseansvar

Av barnehageloven § 10 går det frem at kommunen som lokal barnehagemyndighet skal gi veiledning om og påse at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene i barnehageloven med forskrifter.

Som vi så i kapittel 3.5.1, opplever 16 prosent av de kommunale barnehagemyndighetene at det er utfordrende å ivareta oppgavene med veiledning om og å påse at barnehagene drives i samsvar med regelverket. De barnehagemyndighetene som pekte på dette som et utfordrende tema, fikk oppfølgingsspørsmål om hva som er årsakene til at dette oppleves som utfordrende. Vi gjør oppmerksom på at det kun er 28 respondenter som har fått dette oppfølgingsspørsmålet, og at svarene må tolkes med varsomhet grunnet et relativt lavt antall respondenter.

Som det går frem av Figur 19, peker over 70 prosent av barnehagemyndighetene som opplever utfordringer med veiledning og påseplikt, på kapasitetsutfordringer. Omtrent én av fire peker på uhensiktsmessig organisering, mens 18 prosent viser til mangel på retningslinjer eller uklarheter i regelverket.

Figur 19: Årsaker - gi veiledning om og påse at barnehagene drives i samsvar med barnehageloven med forskrifter. Barnehagemyndighet. Prosent.



25 prosent, tilsvarende syv respondenter, viser til *andre* årsaker. Disse representerer både små, mellomstore og store kommuner. Det gjennomgående temaet i fritekstsvarene fra disse respondentene, er at det er utfordrende å sikre at barnehagemyndigheten har god nok oversikt over ulike forhold i barnehagene, og dermed grunnlag for å gi veiledning der det er behov for det. En respondent peker også på at det kan være manglende forståelse for rollene, og dårlig samarbeid med barnehageeier, mens en annen viser til manglende skille mellom kommunal eier- og myndighetsrolle som utfordrende. Én av respondentene kommenterer også at det tar lang tid å utbedre pålegg.

I intervjuer med noen aktører, deriblant Foreldreutvalget for barnehager (FUB) og en statsforvalter, blir det pekt på at barnehagemyndighetens rolle ofte er ukjent for foreldre, og at det kan være utfordrende å finne informasjon om hvem som er barnehagemyndighet. Denne manglende synligheten gjør det vanskelig for foresatte å vite hvor de skal henvende seg med bekymringer, noe som i praksis kan undergrave myndighetens påseansvar.

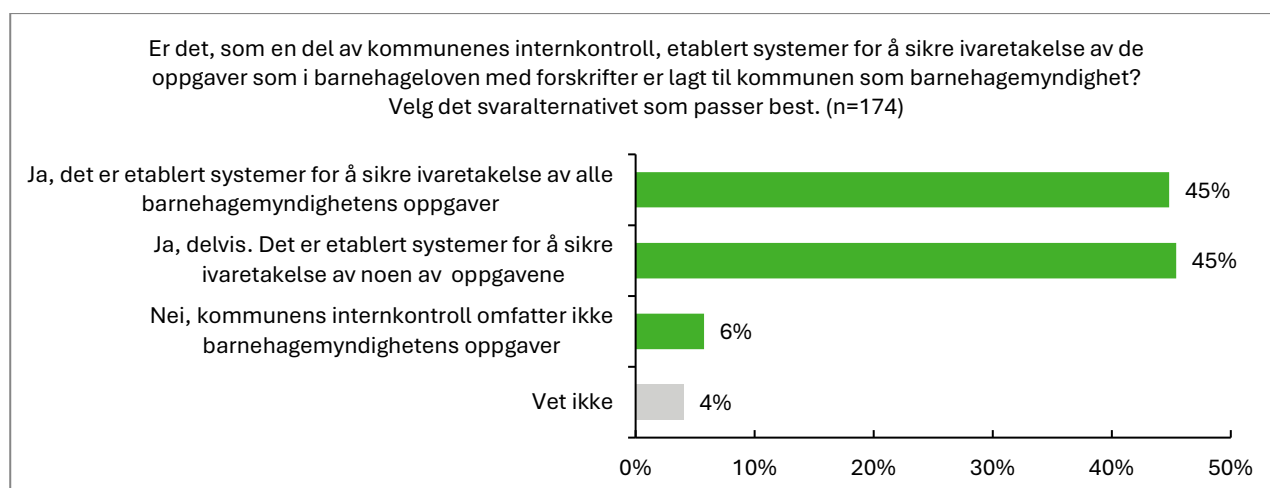
Barnehagemyndighetens påseansvar, og de kommunale barnehagemyndighetenes bruk av veiledning som virkemiddel, drøftes nærmere i kapittel 4.

3.7 Faktorer som fremmer regeletterlevelse

Internkontroll er et virkemiddel for å bidra til god styring og kontroll. Gjennom kommuneloven § 25-1 er det stilt krav om at kommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet, for å sikre at lover og forskrifter følges. Bestemmelsen i kommuneloven omfatter også kommunens oppgaver etter barnehageloven med forskrifter. Man kan derfor anta at det å ha etablert internkontroll som omfatter barnehagemyndighetens oppgaver etter loven, vil bidra til å fremme regeletterlevelse.

Til sammen 90 prosent av barnehagemyndighetene som har svart på spørreundersøkelsen, opplyser at kommunen som del av internkontrollen har etablert, eller delvis etablert, systemer for å sikre ivaretagelse av barnehagemyndighetens oppgaver. Som det går frem av figuren under, er det også seks prosent som svarer at barnehagemyndighetens oppgaver *ikke* er omfattet av kommunens internkontroll.

Figur 20: Internkontroll med barnehagemyndighetens oppgaver. Barnehagemyndighet. Prosent.



Nærmere analyser viser at svarfordelingen varierer noe mellom store, mellomstore og små kommuner. Samtlige barnehagemyndigheter i store kommuner²⁴ og 95 prosent²⁵ i mellomstore kommuner svarer at de har etablert, eller delvis etablert, et system for å sikre ivaretagelse av alle eller noen av barnehagemyndighetens oppgaver. For små kommuner er andelen 76 prosent,²⁶ mens 14 prosent svarer at kommunens internkontroll *ikke* omfatter barnehagemyndighetens oppgaver.

Gjennom intervju med barnehagemyndigheter vises det primært til oppmerksomhet rundt barnehageeiers internkontroll, samt til dels også systemer for å innhente informasjon om barnehagenes regeletterlevelse. I enkelte tilfeller omtales denne typen systemer som internkontrollsystemer barnehagemyndigheten har etablert. Det er imidlertid mindre fokus på interne systemer i kommunene for å sikre at barnehagemyndighetens oppgaver blir ivaretatt i samsvar med krav i regelverket.

I intervju med statsforvalterne vises det gjennomgående til at lovbrudd som avdekkes i tilsyn med barnehagemyndighetene viser at internkontrollen ikke er tilstrekkelig. Blant annet vises det til feil og mangler knyttet til enkeltvedtak, som ikke er fanget opp gjennom internkontrollen i kommunen. Tilsvarende utfordring kommenteres med hensyn til gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp. Fra et embete påpekes det sågar at svakheter i internkontrollen er en av de store manglene de ser ute i kommunene. Representanter for et annet statsforvalterembete viser til et eksempel der en relativt stor kommune frem til nylig overhodet ikke hadde en fungerende barnehagemyndighet. De store manglene ble imidlertid ikke fanget opp gjennom kommunens internkontrollsystemer. I Utdanningsdirektoratets oppsummering av statsforvalternes tilsyn i 2024, vises det avslutningsvis til at det er behov for forbedringer i kommunenes oppfølging av lovpålagte krav, og det pekes spesifikt på behov for bedre internkontroll: «Særlig vil bedre internkontroll og bedre rutiner for dokumentasjon og oppfølging vil være nødvendige tiltak for å rette opp disse manglene» (Utdanningsdirektoratet, 2025c).

Det ulike bildet som tegnes av internkontrollen, gjør at vi spør oss om barnehagemyndighetene, når de har svart på spørsmålet om internkontroll i spørreundersøkelsen, har en tilstrekkelig forståelse for kravene til internkontroll i kommuneloven. Svakheterne som statsforvalterne peker på, indikerer at manglene knyttet til internkontrollen er større enn det barnehagemyndighetene selv gir uttrykk for. Samtidig er det viktig å påpeke at 45 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen opplyser at det kun *delvis* er etablert internkontroll med barnehagemyndighetens oppgaver. For å fremme regeletterlevelse med hensyn til de kommunale barnehagemyndighetenes oppgaver og ansvar, synes det derfor å være et betydelig potensial for å forbedre internkontrollen i kommunene. Et velfungerende og systematisk internkontrollsystem er et sentralt virkemiddel for å sikre at lover og forskrifter følges.

Som vist i delkapitlene over, har også kapasitet og kompetanse hos barnehagemyndigheten stor betydning for ivaretagelsen av oppgaver og ansvar som gjennom barnehageloven med forskrifter er lagt til kommunen som barnehagemyndighet. Kommuner som prioriterer

²⁴ N=49

²⁵ N=66

²⁶ N=59

barnehagemyndigheten ved å sette av nok tid (stillingsprosent) og ressurser, har bedre forutsetninger for å etterleve regelverket. Når det gjelder kompetanse, gjør tilgang til både barnehagefaglig og juridisk kompetanse internt, eller gjennom samarbeid, myndigheten bedre i stand til å tolke regelverk, fatte korrekte vedtak og gi kvalifisert veiledning. Sett i sammenheng med at regelverket dels oppleves som utfordrende i seg selv, synes det å ha både tilstrekkelig kapasitet og kompetanse å være en desto viktigere forutsetning for å ivareta krav i regelverket på en god måte.

Selv om små kommuner i enkelte tilfeller synes å ha noen ekstra utfordringer knyttet til regeletterlevelse, sett i forhold til større kommuner, er imidlertid ikke dette et entydig funn. Samtidig har vi i flere tilfeller stilt spørsmål ved om barnehagemyndighetens egenrapportering er basert på en korrekt regelverksforståelse. Samtidig som en vesentlig andel av barnehagemyndighetene i små kommuner selv mener at det ikke er noen særskilte utfordringer knyttet til regeletterlevelse, blir det i intervju med både barnehagemyndigheter, statsforvaltere og andre aktører vist til at små kommuner har betydelig større utfordringer med å ivareta en del av oppgavene som barnehagemyndighet enn større kommuner. Også basert på Utdanningsdirektoratets oppsummering av statsforvalternes tilsyn på barnehageområdet i 2024, synes størrelse å ha en påvirkning på regeletterlevelsen. Det påpekes at små kommuner hadde flest brudd på regelverket, noe som indikerer at små kommuner har større utfordringer med å etterleve barnehageloven enn større kommuner (Utdanningsdirektorat, 2025c). Det å være en mellomstor eller stor kommune, synes dermed å fremme regeletterlevelse. Dette kan ha sammenheng med at andre forutsetninger for regeletterlevelse i større grad er til stede i store eller mellomstore kommuner, enn i de små kommunene. Dette gjelder blant annet administrativ kapasitet, hvor mye kapasitet som er avsatt til rollen som barnehagemyndighet, og tilgang på kompetanse i utøvelsen av rollen som kommunal barnehagemyndighet.

3.8 Oppsummering og vurdering

Gjennom dette kapittelet har vi undersøkt hvordan kommunene organiserer rollen som barnehagemyndighet, samt gått nærmere inn på barnehagemyndighetens regeletterlevelse. Evalueringen avdekker et komplekst og til dels også fragmentert bilde, der kommunenes evne til å ivareta myndighetsrollen synes å være under press. To hovedutfordringer fremstår som særlig kritiske: den strukturelle utfordringen med å sikre en reell uavhengighet i organiseringen, og de praktiske utfordringene med å etterleve spesifikke oppgaver i loven.

Et sentralt funn er at kravet i barnehageloven § 11 om en organisering som er «egnet til å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet», i praksis er til dels svært krevende å etterleve. Selv om et flertall av barnehagemyndighetene selv rapporterer om at de har organisert tilsyn og behandling av dispensasjoner adskilt fra eierrollen, viser våre analyser et mer nyansert bilde. For det første er det en betydelig andel, særlig i små kommuner, som åpent erkjenner at rollene ikke er tilstrekkelig adskilt. For det andre avdekker intervjuer at mange av de organisatoriske løsningene som er valgt, kun gir en formell, men ikke en reell uavhengighet. Modeller der barnehagemyndigheten rapporterer til en kommunalsjef som også har eieransvar, er utbredte og utfordrer intensjonen bak lovbestemmelsen. Dette bekreftes av at kommunale barnehageeiere i langt større grad enn barnehagemyndighetene selv opplever organiseringen som utfordrende, og at private barnehageeiere er enda mer kritiske. Tilliten til kommunens upartiskhet er dermed svekket, sett fra utsiden.

Kommunestørrelse fremstår som den mest avgjørende faktoren for disse organisatoriske utfordringene. Små kommuner mangler administrativ kapasitet og personell til å etablere et reelt skille mellom rollene. Dette fører til pragmatiske, men ofte utilstrekkelige løsninger der én person innehar flere hatter, eller der skillet mellom rollene blir illusorisk. Selv om interkommunalt samarbeid benyttes av om lag halvparten av kommunene, er mange av disse samarbeidene uformelle nettverk fremfor forpliktende, juridiske konstruksjoner som sikrer en reell delegering av myndighet. Vi merker oss også at en rekke kommuner viser til andre typer samarbeid enn de som kommuneloven åpner for. Dette kan indikere behov for ytterligere veiledning om hvordan kommuner kan samarbeide om myndighetsoppgavene. I den forbindelse bør delegering av vedtaksmyndighet også konkret tas opp som tema.

Samtidig som kommunestørrelse har betydning, er ikke kommunestørrelse i seg selv en garanti for god praksis; også i større kommuner avdekkes det svakheter. Uklarheter i selve lovteksten, særlig formuleringen om hva som er «egnet til å ivareta tillit», bidrar til usikkerhet og gir et betydelig tolkningsrom som mange kommuner strever med å fylle. Hvorvidt det er mulig for alle kommuner, og da særlig små kommuner med begrenset administrativ kapasitet, fullt ut å oppfylle kravene om uavhengig organisering, er også en høyst reell problemstilling. Ved en framtidig lovrevisjon bør denne bestemmelsen utformes på en måte som i større grad tydeliggjør kravene, og som samtidig i større grad bygger på en erkjennelse av de objektive forholdene i norsk kommunesektor.

Når det gjelder de konkrete oppgavene, peker barnehagemyndighetene selv på flere områder som særlig utfordrende. Vi merker oss at de mest krevende oppgavene er knyttet til barns individuelle rettigheter og kommunens kontrollfunksjon: individuell tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne (§ 37), tilsyn (§ 53) og gjennomføring av vedtak om spesialpedagogisk hjelp (§ 31). Årsakene som oppgis er gjennomgående de samme: manglende kapasitet (for få ansatte), uklarheter i regelverket og mangel på kompetanse.

Disse årsakene henger tett sammen. En lav stillingsbrøk avsatt til myndighetsrollen, noe som er regelen i små kommuner og utbredt også i mellomstore, gir verken tid til å gjennomføre krevende oppgaver som tilsyn, eller til å bygge nødvendig kompetanse for å tolke et komplekst regelverk. Dette synes i en del tilfeller å bli en form for ond sirkel. For eksempel pekes det på at stort tolkningsrom i bestemmelsen om individuell tilrettelegging (§ 37) oppleves som en vesentlig utfordring sett fra barnehagemyndighetenes side. Dette krever både juridisk og barnehagefaglig kompetanse for å håndtere. Når denne kompetansen mangler, blir usikkerheten større, og risikoen for feil og mangelfull saksbehandling øker. Dette kan gå ut over rettssikkerheten til barna det gjelder.

Vi merker oss også at det synes å være en utbredt misforståelse knyttet til ansvarsfordelingen når det gjelder spesialpedagogisk hjelp. Våre funn viser at barnehagemyndigheter fører tilsyn med barnehageeiers oppfyllelse av vedtak, til tross for at ansvaret for å oppfylle vedtaket ligger hos kommunen selv. Dette indikerer en grunnleggende svikt i rolleforståelsen, der kommunen som myndighet i praksis forsøker å kontrollere en oppgave den selv er ansvarlig for. Dette undergraver både tilsynets funksjon og kommunens ansvar for barnets rettigheter.

Samlet sett tegner dette kapittelet et bilde av en barnehagemyndighet som i mange kommuner er underdimensjonert og mangler de nødvendige forutsetningene for å ivareta sitt

samfunnsoppdrag fullt ut. Mens de fleste kommuner har etablert en form for internkontroll, tyder funn fra statsforvalternes tilsyn og våre egne analyser på at disse systemene ofte ikke er gode nok til å fange opp svakheter i egen praksis. Det er også påfallende at en betydelig andel av barnehagemyndighetene i små kommuner selv mener de ikke har noen spesielle utfordringer, noe som står i kontrast til funnene for øvrig og kan tyde på en manglende bevissthet om eget ansvarsomfang og kompleksiteten i regelverket.

For å styrke barnehagemyndighetens rolle og sikre en mer enhetlig regeletterlevelse på tvers av landet, er det etter vår vurdering behov for tiltak på flere nivåer. For det første bør lovgiver vurdere å tydeliggjøre kravene til organisering i barnehageloven § 11, slik at det blir mindre rom for tolkning og lettere for kommunene å vite hva som forventes. For det andre kommer det frem et tydelig behov for å satse på kompetanseheving og kapasitetsbygging, særlig i små og mellomstore kommuner. Statlige myndigheters bruk av komplementære virkemidler i så måte er nærmere omtalt i kapittel 7.

Med de utfordringer og mangler vi ser i dag, når det gjelder både organiseringen barnehagemyndigheten og gjennomføringen av oppgaver som er lagt til barnehagemyndigheten, mener vi at det er en vesentlig risiko for at barns rettigheter og kravet om likeverdig behandling ikke blir tilstrekkelig ivaretatt.

4 Barnehagemyndighetens virkemiddelbruk

I dette kapittelet ser vi nærmere på virkemidlene kommunen som barnehagemyndighet har til rådighet for å sikre at barnehagene drives i samsvar med krav i barnehageloven med forskrifter. Vi undersøker hvordan veiledning, tilsyn og godkjenning benyttes i praksis, og analyserer variasjoner i bruken av disse virkemidlene.

4.1 Innledning

I utøvelsen av myndighetsrollen har barnehagemyndigheten tre virkemidler. Disse er veiledning, tilsyn og godkjenning (Utdanningsdirektoratet, 2023). Som vi så i kapittel 3.5 og 3.6, er dette oppgaver som en god del av barnehagemyndighetene fremhever som utfordrende. Dette gjelder særlig tilsyn, der 34 prosent (tilsvarende 59 respondenter) av de kommunale barnehagemyndighetene gir uttrykk for at dette er blant de mest utfordrende oppgavene som er lagt til barnehagemyndigheten. En betydelig lavere andel peker på påseansvaret og det å gi veiledning som utfordrende (16 prosent) og godkjenning av barnehager (elleve prosent).

Tabell 1 i kapittel 1.3 viser de fire hovedtemaene som behandles i denne rapporten, med tilhørende hovedproblemstillinger. Tema 1 er kommunenes organisering av eier- og myndighetsrollen, og kommunal barnehagemyndighets etterlevelse av krav i barnehageloven. En av hovedproblemstillingene dreier seg om bruk av barnehagemyndighetens virkemidler:

- I hvilken grad benytter kommunen som barnehagemyndighet sine virkemidler for godkjenning, veiledning og tilsyn til å påse regeletterlevelse hos barnehageeier?

I dette kapittelet går vi nærmere inn på hvordan de tre virkemidlene benyttes i praksis, variasjoner vi kan se når det gjelder bruk av virkemidlene og mulige årsaker til slike variasjoner.

4.2 Bruk av virkemidlene

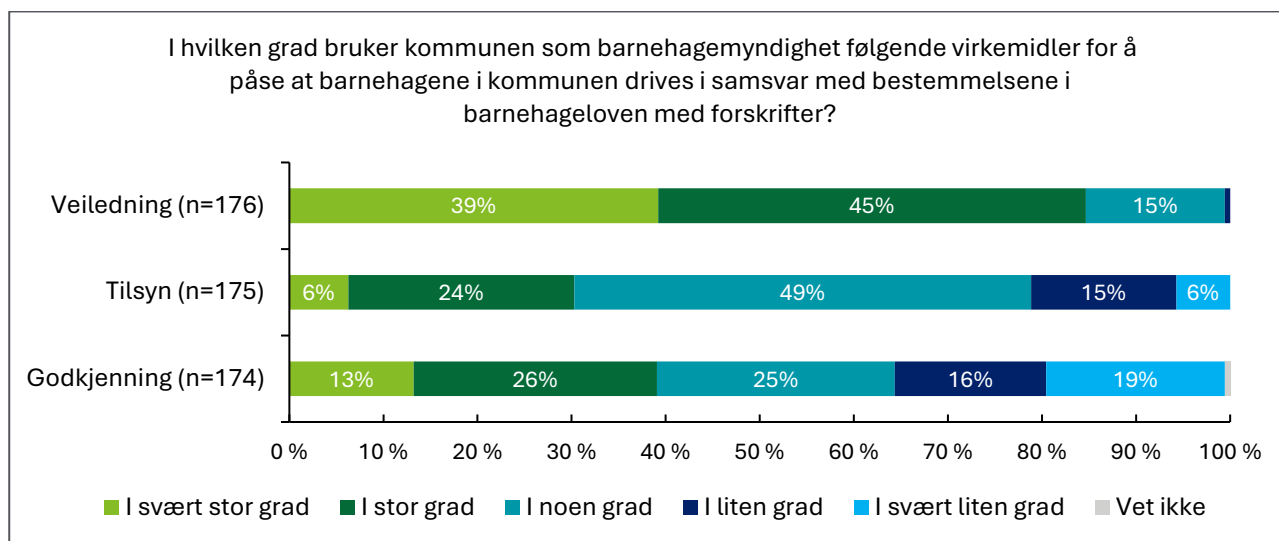
I spørreundersøkelsen som er gjennomført, fikk kommunale barnehagemyndigheter spørsmål om i hvilken grad hvert av de tre virkemidlene benyttes for å ivareta barnehagemyndighetens påseansvar. Som det går frem av Figur 21, er *veiledning* det klart mest brukte virkemiddelet. Hele 84 prosent av barnehagemyndighetene svarer at de enten i svært stor eller stor grad bruker veiledning som virkemiddel. Kun én respondent svarer «i liten grad». Nærmere analyser av svarene viser at bruken av veiledning øker med kommunestørrelse. I små kommuner svarer 79 prosent av de kommunale barnehagemyndighetene at veiledning brukes enten i svært stor eller stor grad, mens tilsvarende andel er 85 prosent i mellomstore kommuner og 92 prosent i store kommuner.

Når det gjelder *tilsyn* som virkemiddel, svarer nesten halvparten av respondentene at tilsyn i *noen grad* brukes som virkemiddel, og det er også til sammen en femtedel av

barnehagemyndighetene som enten i liten eller svært liten grad benytter tilsyn som virkemiddel. I hvilken grad tilsyn brukes som virkemiddel, varierer imidlertid også avhengig av kommunestørrelse. Til sammen 43 prosent av kommunale barnehagemyndigheter i store kommuner svarer at tilsyn som virkemiddel brukes enten i stor eller svært stor grad. Tilsvarende andel er 26 prosent i små kommuner og 25 prosent i mellomstore kommuner

Når det gjelder bruken av *godkjenning* som virkemiddel, fordeler svarene seg relativt likt på svaralternativene, noe som tilsier at bruken av dette virkemiddelet varierer mye mellom kommunene. Samtidig er dette et virkemiddel som i sin art skiller seg fra de andre to, ved at det kun er ved etablering av nye barnehager og endringer i eksisterende barnehager godkjenning er et aktuelt virkemiddel. I intervju kommer det frem eksempler på at det er flere år siden det ble etablert en ny barnehage i kommunen. I slike tilfeller vil det være naturlig å anta at barnehagemyndigheten ikke ser på godkjenning som et virkemiddel som benyttes i stor grad. Dette bekreftes også i fritekstkommentarer i spørreundersøkelsen, der mange barnehagemyndighet peker på at det ikke har vært noen nyetableringer på mange år. Nærmere analyser av svarene viser at det er en større andel av store kommuner som svarer at dette virkemiddelet benyttes enten i stor eller svært stor grad (til sammen 51 prosent), sett i forhold til mellomstore (35 prosent) og små (34 prosent) kommuner. Det er nærliggende å anta at det forekommer oftere at det startes opp nye barnehager i store enn i små kommuner, da antallet barnehager samlet sett er større.

Figur 21: Barnehagemyndighetens bruk av de tre virkemidlene. Barnehagemyndighet. Prosent.



Basert på svarene i undersøkelsen, er det med andre ord de store kommunene som benytter alle de tre virkemidlene mest aktivt. Dette indikerer at påseansvaret til kommunen som barnehagemyndighet ivaretas i ulik grad, avhengig av kommunestørrelse.

I fritekst begrunner noen av barnehagemyndighetene som har svart at tilsyn benyttes enten i liten eller svært liten grad, dette med at de har god oversikt over status i barnehagene, og tett samarbeid med administrasjonen. Andre viser imidlertid til at det har sammenheng med manglende kompetanse eller manglende kapasitet i rollen som kommunal

barnehagemyndighet. En kommunal barnehagemyndighet i en liten kommune peker på følgende utfordringer:

Når du har rollen som barnehagemyndighet alene i en liten kommune, er det utfordrende tid- og ressursmessig å gjøre en grundig og nøytral jobb som et tilsyn krever. Du kan fort føle deg inhabil i utøvelsen av tilsyn hvis en ikke samarbeider med andre kommuner.

(Barnehagemyndighet i liten kommune)

Statsforvalterne fører tilsyn med lovligheten i barnehagemyndighetens virksomhet (jf. kapittel 7.4). De senere årene har det blant annet blitt gjennomført flere tilsyn med barnehagemyndighetens veiledning og tilsyn. I mange av disse avdekkes det brudd på regelverket. Av totalt 41 tilsyn gjennomført i 2024, var det ifølge Utdanningsdirektoratets oppsummering, tolv tilsyn som hadde barnehagemyndighetens veiledning og tilsyn som tema. I tre av disse ble det ikke avdekket brudd på regelverket, mens det i de øvrige ni ble avdekket til sammen 35 brudd på regelverket (Utdanningsdirektoratet, 2025c). I 2023 ble det gjennomført hele 30 tilsyn med samme tema, og kun i syv av disse ble det ikke avdekket brudd på regelverket (Utdanningsdirektoratet, 2024f).

Nedenfor beskrives og drøftes bruken av de tre virkemidlene i ytterligere detalj. Først går vi imidlertid nærmere inn på bruken av risikovurderinger som grunnlag for valg av virkemiddel.

4.3 Risikovurderinger som grunnlag for valg av virkemiddel

I veileder om kommunens rolle som barnehagemyndighet fremgår det at «risikovurderinger skal ligge til grunn når barnehagemyndigheten velger virkemiddel» (Utdanningsdirektoratet, 2023). I Utdanningsdirektoratets oppsummering av tilsyn statsforvalterne gjennomførte i 2024, fremgår det likevel at «flere tilsyn avdekket at kommunene ofte ikke bruker informasjon de har om barnehagene for å gjøre risikovurderinger eller vurdere behovet for veiledning og tilsyn» (Utdanningsdirektoratet, 2025c). Det fremgår videre at kommunene ikke alltid har tilstrekkelig kunnskap om barnehageeiers plikter eller om hvordan pliktene blir oppfylt.

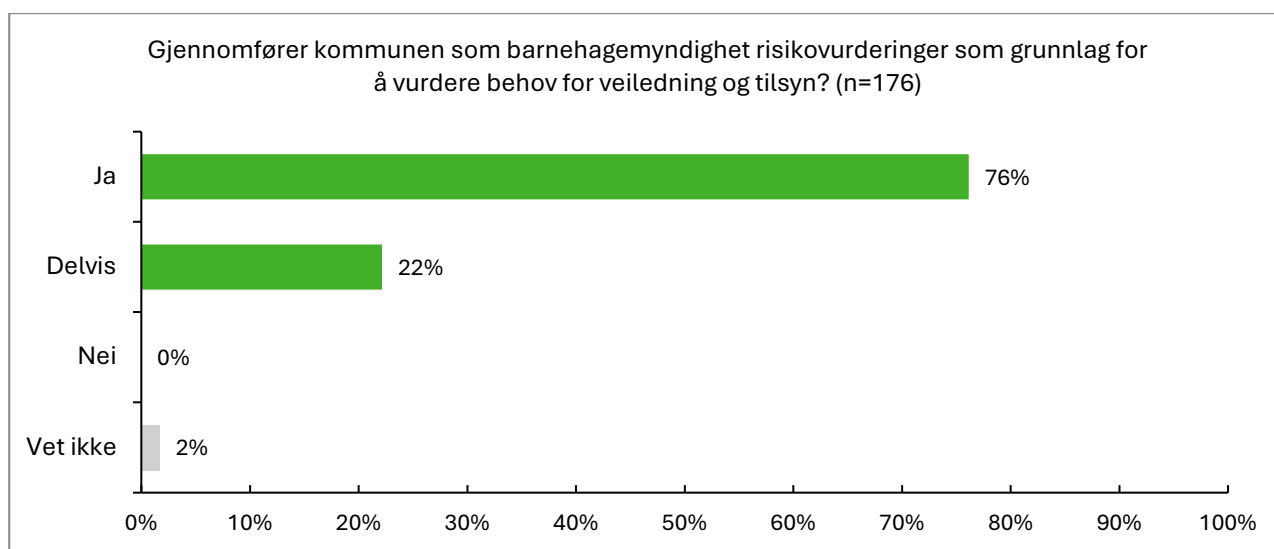
Også i 2025 er det gjennomført flere tilsyn der barnehagemyndighetens risikovurderinger er tema. I flere tilfeller er det avdekket brudd på regelverket, blant annet at barnehagemyndigheten ikke bruker kunnskapen om hvordan barnehageeierne oppfyller sine plikter til å gjøre risikovurderinger (Statsforvalteren i Trøndelag, 2026; Statsforvalteren i Troms og Finnmark, 2026; Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus, 2025).

I spørreundersøkelsen ble kommunale barnehagemyndigheter spurt om bruk av risikovurderinger som grunnlag for valg av virkemiddel. Som det går frem av Figur 22, er det ingen av barnehagemyndighetene som svarer at de *ikke* gjennomfører risikovurderinger.

Det er viktig å presisere at ulike forståelser av hva som ligger i det å gjennomføre en risikovurdering kan være lagt til grunn for svarene, og svarene gir ikke grunnlag for å vurdere om risikovurderingene som gjennomføres er tilstrekkelige. Det at statsforvalternes tilsyn de siste årene har avdekket en del brudd på regelverket på dette området, indikerer at arbeidet med risikovurderinger har flere mangler enn barnehagemyndighetenes svar skulle tilsi. Samtidig viser også nærmere analyser av svarene en systematisk forskjell i svarfordelingen avhengig av

kommunestørrelse. Mens 90 prosent av barnehagemyndighetene i store kommuner svarer «ja» på spørsmålet om risikovurderinger, er tilsvarende andel i mellomstore og små kommuner henholdsvis 74 prosent og 67 prosent. Andelen som viser til at risikovurderinger kun *delvis* gjennomføres, øker med andre ord jo mindre kommunen er.

Figur 22: Gjennomføring av risikovurderinger. Kommunal barnehagemyndighet. Prosent.



I intervju viser representanter fra flere av statsforvalterembetene til at de erfarer at mange kommunale barnehagemyndigheter sliter med å gjennomføre risikovurderinger. Vurderingene er ofte mangelfulle, uformelle, udokumenterte eller blir ikke utført i det hele tatt. Dette blir beskrevet som et «svakt punkt» og et område hvor nesten alle kommuner får pålegg ved tilsyn. Som omtalt over, bekreftes dette av oppsummeringer av tilsyn og gjennomgang av tilsynsrapporter for de siste par årene.

Risikovurderinger fremheves av flere av statsforvalterne som et nødvendig grunnlag for at barnehagemyndigheten skal kunne velge riktig virkemiddel, i form av veiledning eller tilsyn. Videre påpekes det at når risikovurderingene svikter, blir ikke tilsynene risikobaserte, og barnehagemyndighetenes oppfølging av barnehagene blir dermed mindre treffsikker.

Representanter for flere av statsforvalterne peker på at svakhetene i risikovurderingene ofte kan knyttes til manglende kompetanse, kapasitet og ressurser hos barnehagemyndigheten. Små kommuner med begrensede stillingsstørrelser pekes ut som spesielt sårbare. Fra et av statsforvalterembetene kommenteres det samtidig at barnehageloven heller ikke legger tilstrekkelig til rette for en god forståelse for viktigheten av risikovurderinger:

“Risikobegrepet kunne vært tydeligere i regelverket. Selv om statsforvalteren kjenner tilsynsbegrepet godt, og ser sammenhengen med risikovurdering, gjelder ikke dette nødvendigvis kommunene. Risikobegrepet er ikke et begrep kommunene får en forståelse for gjennom loven, og loven sørger ikke for at det er tydelig at risikovurderinger er en forutsetning for å etterleve krav om tilsyn.”

(Representant for statsforvalter)

En kommunal barnehagemyndighet i en liten kommune, viser i intervju til at statsforvalteren har hatt tilsyn med kommunen, og at det ble gitt pålegg knyttet til arbeidet med risikovurdering. Vedkommende kommenterer videre at statsforvalteren har gitt veiledning, og at det nå gjennomføres risikovurderinger for å ivareta påseansvaret. Fra flere kommuner vises det også, både gjennom intervju, fritekstkommentarer i spørreundersøkelsen, og e-postkorrespondanse knyttet til innhenting av tilsynsrapporter, til at barnehagemyndigheten jevnlig innhenter informasjon fra alle barnehagene i kommunen, og benytter denne informasjonen inn i arbeidet med risikovurderinger. Som vi kommer tilbake til under, er det imidlertid variasjon med hensyn til hvorvidt denne informasjonssinnhentingens omtales som tilsyn eller som grunnlag for risikovurderinger.

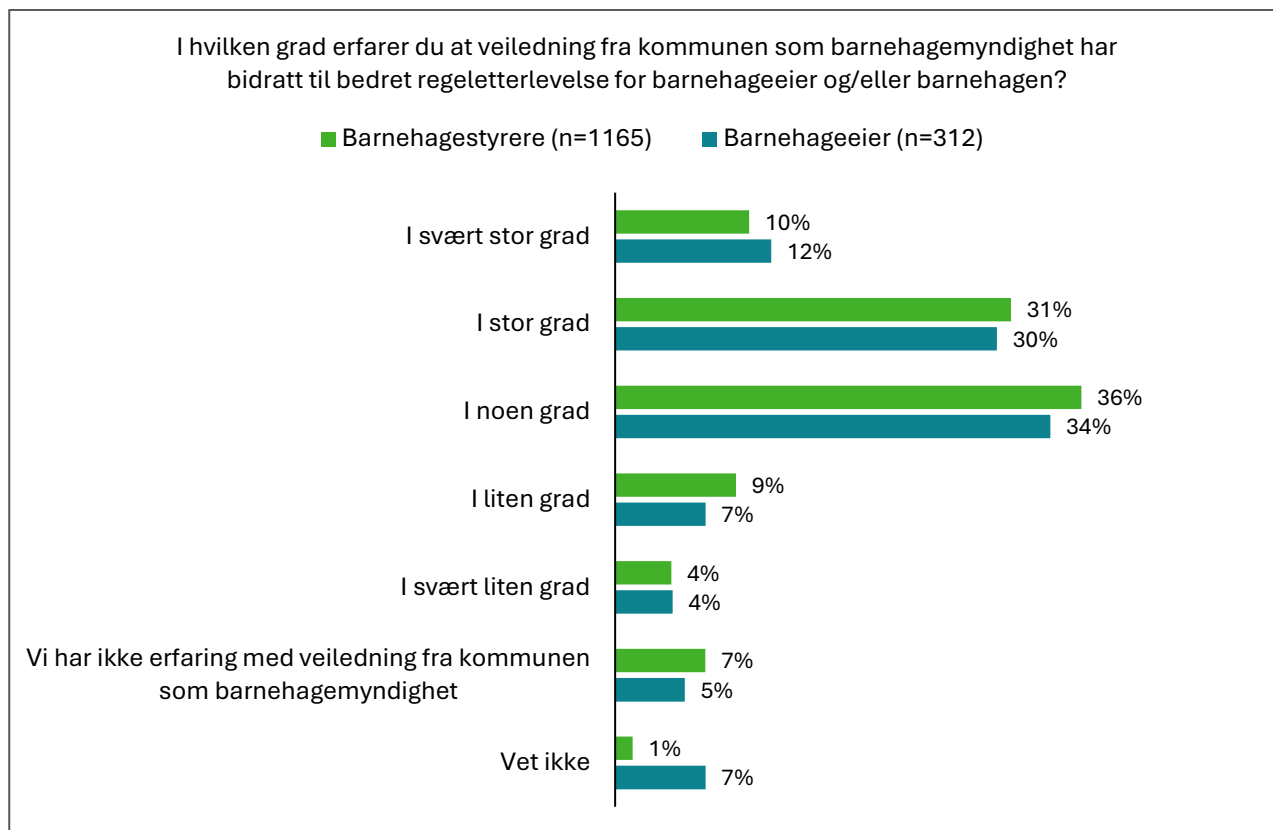
4.4 Veiledning

Som vi så over, svarer barnehagemyndighetene i hovedsak at veiledning er et virkemiddel som benyttes aktivt. Den ene kommunen som svarte at dette ikke er tilfelle, begrunner det med at det er satt av lite tid til oppgaven. Dette er en mellomstor kommune, der det opplyses at det ikke er etablert samarbeid med andre kommuner om barnehagemyndighetsoppgaver, og der det er satt av mindre enn en halv stilling til ivaretagelse av oppgavene som barnehagemyndighet.

Barnehageeierne og barnehagestyrerne har gjennom spørreundersøkelsene fått spørsmål om sin erfaring med veiledning. Når det gjelder *barnehageeierne*, mener til sammen 42 prosent av respondentene at veiledning enten i stor eller svært stor grad har bidratt til økt regeletterlevelse (jf. Figur 23). Barnehagestyrernes svar samsvarer godt med eiernes svar. Til sammen 41 prosent av barnehagestyrerne har erfart at veiledning har bidratt til bedre regeletterlevelse i barnehagen.

Henholdsvis syv og fem prosent av barnehagestyrerne og -eierne opplyser at de ikke har noen erfaring med veiledning fra kommunen som barnehagemyndighet.

Figur 23: Om veiledning bidrar til økt regeletterlevelse. Barnehageeier og barnehagestyrer. Prosent. ²⁷



Nærmere analyser av barnehageeierne viser at det er noe ulike erfaringer avhengig av om respondentene representerer en kommunal eller privat barnehageeier. Mens til sammen 52 prosent av kommunale barnehageeiere svarer at veiledning enten i stor eller svært stor grad bidrar til bedre regeletterlevelse, svarer 32 prosent av de private eierne det samme.

Også blant styrerne er det noe forskjell i svarfordelingen avhengig av eierskap, men differansen er mindre enn for eierne. Mens 46 prosent av styrerne i kommunale barnehager har erfart at veiledning enten i stor eller svært stor grad har bidratt til økt regeletterlevelse, svarer 37 prosent av styrerne i private barnehager det samme.

Blant eierne er det ingen tydelige forskjeller i svarfordelingen avhengig av kommunestørrelse eller for eksempel om de private eierne er enkeltstående eller representerer et konsern. Når det gjelder barnehagestyrerne, er det en tendens til at de som er styrer for en barnehage i en liten kommune, i mindre grad opplever at veiledning har bidratt til bedre regeletterlevelse, enn de som er styrer for en barnehage i en mellomstor eller stor kommune. Én av fem styrere i små

²⁷ Den konkrete spørsmålsformuleringen var noe ulik for barnehageeierne og barnehagestyrerne. Barnehageeierne ble stilt følgende spørsmål: «I hvilken grad erfarer du/dere at veiledning fra kommunen som barnehagemyndighet har bidratt til bedret regeletterlevelse for barnehageeier og/eller barnehagene(e) du representerer som eier?» Barnehagestyrerne ble stilt følgende spørsmål: «I hvilken grad erfarer du at veiledning fra kommunen som barnehagemyndighet har bidratt til bedre regeletterlevelse i barnehagen?»

kommuner opplever at dette enten i liten grad eller svært liten grad er tilfelle, mens henholdsvis 14 og tretten prosent av styrerne i mellomstore og store kommuner svarer det samme.²⁸

I spørreundersøkelsen har de kommunale barnehagemyndighetene blitt bedt om å angi i fritekst hvilke tema de har veiledet barnehagene og barnehageeierne om i løpet av de to siste årene. Totalt 160 barnehagemyndigheter har svart på spørsmålet. En rekke tema for veiledning oppgis, og mange av barnehagemyndighetene viser til flere tema de har veiledet om. De fem temaene som blir nevnt av flest barnehagemyndigheter er følgende:

- **Trygt og godt barnehagemiljø/psykososialt barnehagemiljø.** Dette er det temaet som nevnes hyppigst. Totalt rundt 65 av barnehagemyndighetene viser til at dette er et tema de har veiledet om.
- **Bemanning og kompetanse.** Dette er det temaet som nevnes av nest flest barnehagemyndigheter. Totalt rundt 50 barnehagemyndigheter opplyser at de har veiledet om tema som bemanning, bemanningsnorm, pedagognorm, dispensasjoner, eller kompetansekrav. Veiledning om hva som ligger i å sikre «tilstrekkelig bemanning» er også en sentral del av dette temaet.
- **Spesialpedagogisk hjelp og individuell tilrettelegging.** Også dette er tema som blir nevnt av mange. Totalt nesten 50 barnehagemyndigheter viser til at de har gitt veiledning om retten til spesialpedagogisk hjelp (§ 31) og individuelt tilrettelagt barnehagetilbud for barn med nedsatt funksjonsevne (§ 37). Flere viser til at veiledningen har omfattet opplæring i saksbehandling og bruk av vedtaksmaler, samt samarbeid med PPT.
- **Internkontroll.** Veiledning om etablering og vedlikehold av systemer for internkontroll, som kreves i henhold til § 9 i barnehageloven, er også et gjentakende tema. Litt under 30 barnehagemyndigheter opplyser at dette er et tema de har veiledet om.
- **Foreldresamarbeid.** Dette er det femte mest nevnte temaet, og litt over 20 barnehagemyndigheter viser til at dette er noe de har veiledet om. Det vises blant annet til veiledning om foreldresamarbeid generelt, foreldremedvirkning, foreldreråd og samarbeidsutvalg, men også til veiledning i forbindelse med klager eller henvendelser fra foreldre.

Vi merker oss særlig det tredje mest nevnte temaet, spesialpedagogisk hjelp og individuell tilrettelegging, som interessant. Dette skyldes at dette er oppgaver som etter barnehageloven i stor grad er lagt til kommunen, og som dermed i stor grad er barnehagemyndighetens ansvar. Det er slik vi ser det derfor påfallende at dette er et av de temaene barnehagemyndigheten ofte veileder barnehager og barnehageeiere om, til tross for at dette er oppgaver som i hovedsak faller inn under barnehagemyndighetens eget ansvarsområde. Særlig påfallende er det at det i flere tilfeller vises til at veiledningen omfatter saksbehandling og vedtak, som er et kommuneansvar. Vi har ikke grunnlag for å konkludere sikkert om hva som kan være årsaken til at det veiledes mye om dette temaet. En mulighet er at kommunene ønsker at de ansatte i barnehagene skal ha tilstrekkelig kjennskap til denne tematikken til å kunne veilede foreldre som har barn med spesielle behov om hvilke rettigheter de har, eller at veiledningen nettopp handler om hvilket ansvar henholdsvis barnehageeier og kommunen har. Vi merker oss samtidig at dette er et tema statsforvalterne har ført en del tilsyn med de siste årene, og at det avdekkes brudd på regelverket i de fleste tilsynene (Utdanningsdirektoratet, 2025c). Som vi så

²⁸ Det er samtidig viktig å være oppmerksom på at antallet styrere i henholdsvis små, mellomstore og store kommuner er ulikt. 95 styrere i små kommuner har svart på dette spørsmålet, mens 252 styrere i mellomstore kommuner og 820 styrere i store kommuner har svart på spørsmålet.

i kapittel 3.5 og 3.6, er også dette tema som barnehagemyndighetene opplever som utfordrende, og særlig når det gjelder spesialpedagogisk hjelp påpekes mangler når det gjelder forståelsen for ansvarsfordelingen mellom barnehageeier og kommunen. I sine kommentarer til rapportutkastet, viser Utdanningsdirektoratet til at, selv om det er kommunens ansvar å sikre oppfyllelse av disse kravene, blir den spesialpedagogiske hjelpen i hovedsak gitt i barnehagen og tilretteleggingen skjer i barnehagen, og det er derfor å forvente at barnehagene trenger veiledning om dette. I tillegg peker Utdanningsdirektoratet på at det er nærliggende å tenke at kommunen er tett på med veiledning nettopp fordi kommunen selv er ansvarlig for å oppfylle regelverket.

I tillegg til å opplyse om tema for veiledningen, ble barnehagemyndighetene også bedt om å beskrive i fritekst hvordan veiledningen har blitt gitt. Den klart mest utbredte formen for veiledning er det vi kan karakterisere som *kollektiv veiledning*. Denne veiledningen er rettet mot større grupper, og organiseres for å nå flere barnehager samtidig. Den mest vanlige formen for kollektiv veiledning er faste møter for styrere. Møtene opplyses å avholdes jevnlig, for eksempel månedlig eller kvartalsvis, og samler styrere fra både kommunale og private barnehager. Fra barnehagemyndighetene vises det til at denne arenaen benyttes til å formidle informasjon, diskutere lovendringer og sikre en felles praksis i kommunen. Flere nevner også at dette er en arena som bidrar til å skape et faglig fellesskap.

En annen form for kollektiv veiledning som nevnes av en del barnehagemyndigheter, er kurs, fagdager eller andre samlinger som har kompetanseheving som formål. Flere viser til at det arrangeres større samlinger enten for hele personalgrupper eller spesifikke roller (for eksempel pedagogiske ledere) for å gi faglig påfyll om utvalgte temaer. I tillegg er det enkelte som viser til digitale møter eller veiledningssamlinger som arenaer for veiledning.

En annen form for veiledning som nevnes av mange barnehagemyndigheter, er *individuell veiledning* rettet mot enkeltbarnehager. Mange viser til at denne veiledningen skjer på konkret forespørsel fra barnehager, ved at styrer tar kontakt enten via telefon, e-post eller i møter, og ber om veiledning om et konkret tema. Dette er en veldig vanlig form for veiledning. Det gis også individuell veiledning i enkeltsaker, for eksempel knyttet til behandling av dispensasjonssaker, klager fra foreldre eller oppfølging av bekymringsmeldinger. Videre er det en del barnehagemyndigheter som beskriver veiledning i forbindelse med barnehagebesøk og dialogmøter.

En del barnehagemyndigheter viser også til at de gir veiledning til enkeltbarnehager i forbindelse med tilsyn. Det kan være enten i forkant av, underveis i eller i etterkant av tilsyn, og enkelte kommenterer at veiledningen gis som en støtte for å rette opp brudd som ble avdekket i tilsyn. Dette er imidlertid en betydelig mindre vanlig veiledningsarena enn noen av de overnevnte. 18 barnehagemyndigheter nevner at de gir veiledning i forbindelse med tilsyn, mens 61 barnehagemyndigheter viser til veiledning i forbindelse med styrermøter, ledermøter eller faste fagmøter.

Intervjuene som er gjennomført, bekrefter at veiledningen kan arte seg noe ulikt mellom kommunene. Samtidig bekreftes det også at felles møter for alle styrerne i kommunen er en vanlig arena for veiledning. Noen kommuner viser til at det er etablert faste møtepunkt, som månedlige styrermøter for både kommunale og private barnehager, hvor regelverk og faglige

temaer diskuteres. Andre baserer veiledning utelukkende på henvendelser eller risikovurderinger.

Fra flere statsforvaltere blir det bemerket at de tidvis opplever at barnehagemyndighetene er for lite proaktive, og i for stor grad baserer seg på at barnehagene selv tar kontakt og etterspør veiledning. En statsforvalter påpeker at barnehagemyndighetene kan uttrykke at de har tillit til styrer, og at de derfor ikke er proaktive med tanke på å gi veiledning. Dette henger sammen med at de heller ikke gjør risikovurderinger og vurderer behovet for bruk av virkemidler som veiledning eller tilsyn.

Samtidig viser representanter for en statsforvalter til at i tilfeller hvor statsforvalteren mottar henvendelser fra foreldre, og statsforvalteren ber kommunal barnehagemyndighet om å påse at barnehagen etterlever regelverket, velger nesten alltid myndigheten å gjennomføre veiledning istedenfor tilsyn, selv uten en konkret vurdering. Det kommenteres at årsaken synes å være at veiledning oppleves som mindre ressurskrevende enn tilsyn.

4.5 Tilsyn

Som vi så over, opplyser de kommunale barnehagemyndighetene at også tilsyn er et virkemiddel som brukes en del, om enn i mindre grad enn veiledning. Vi merker oss samtidig at det er flere eksempler på barnehagemyndigheter som har svart at tilsyn *i stor grad* benyttes som virkemiddel, men som i fritekst senere i undersøkelsen likevel opplyser at det ikke er gjennomført noen tilsyn de to siste årene.

Nedenfor går vi først nærmere inn på hvilke tema barnehagemyndighetene har ført tilsyn med de siste årene, før vi ser nærmere på omfanget av tilsyn og noen utfordringer knyttet til foreliggende informasjon om antall tilsyn som gjennomføres hvert år.

4.5.1 Tema for tilsyn

De kommunale barnehagemyndighetene har gjennom spørreundersøkelsen fått spørsmål om hvilke tema kommunen de to siste årene har ført tilsyn med. De ble bedt om å opplyse om tema for tilsyn gjennom fritekst. 131 barnehagemyndigheter har svart på dette spørsmålet. Rundt 20 av disse viser imidlertid til at det ikke er gjennomført tilsyn, eller at de ikke er kjent med om det er gjennomført tilsyn og/eller hva som har vært tema for tilsyn. Øvrige svar viser stor bredde i tilsynstema, men også noen tema som går igjen.

- **Trygt og godt barnehagemiljø/psykososialt miljø** er temaet som nevnes av flest barnehagemyndigheter. Ca. 40 barnehagemyndigheter opplyser at dette er et tema de har ført tilsyn med i løpet av de siste to årene.
- **Bemanning og personal** er også et tema som nevnes av mange barnehagemyndigheter. Rundt 20 barnehagemyndigheter viser til at de i løpet av de to siste årene har gjennomført tilsyn med tema knyttet til bemanning generelt, bemanningsnormen, pedagognormen, eller andre krav til personalet som er beskrevet i kapittel 6 i barnehageloven. Også tilsyn med barnehageloven § 30 om politiattest er regnet med blant disse tilsynene.

- **Internkontroll** er et tilsynsystem som nevnes av rundt 15 barnehagemyndigheter.²⁹ Enkelte av barnehagemyndighetene viser mer konkret til barnehageeiers eller barnehagens systemer for å sikre regel etterlevelse.
- **Spesialpedagogisk hjelp og individuell tilrettelegging** er også tema som flere barnehagemyndigheter opplyser at de har ført tilsyn med i løpet av de to siste årene. Dette blir nevnt av ca. 10 barnehagemyndigheter. Noen få av disse viser til barnehagens ansvar for å fange opp behov, mens andre konkret viser til vedtak om spesialpedagogisk hjelp eller oppfølging av vedtak om spesialpedagogisk hjelp.
- **Barnehagens innhold og formål** nevnes også av rundt ti barnehagemyndigheter. Her er referanser til barnehagelovens § 1 (formål) og § 2 (innhold) regnet med, samt referanser til at det er ført tilsyn med krav til årsplan og/eller barnehagen som pedagogisk virksomhet.

Det er med andre ord i hovedsak de samme temaene som nevnes hyppigst både når det gjelder veiledning og gjennomførte tilsyn (jf. kapittel 4.4). Igjen merker vi oss at flere barnehagemyndigheter viser til tema som inngår som en del av kommunens ansvar, og dermed ikke er et ansvar som ligger til barnehageeier. Dette gjelder primært vedtak om og gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp. Det at barnehagemyndigheter opplyser at dette er tema de fører tilsyn med, kan slik vi ser det indikere en manglende regelverksforståelse og manglende forståelse for ansvarsfordelingen i sektoren. Vi merker oss også at barnehagemyndighetene som viser til disse temaene representerer alt fra små kommuner med rundt 2000 innbyggere, til store kommuner med over 60 000 innbyggere. Fire av kommunene som viser til spesialpedagogisk hjelp som tilsynsystem, ligger imidlertid i samme region, noe som kan indikere at det er et samarbeid mellom barnehagemyndighetene i disse kommunene. Dette bekreftes gjennom nettsøk som viser at de aktuelle kommunene har et regionalt nettverk for barnehagemyndigheter.

I intervju med barnehagemyndigheten i en mellomstor kommune, stilles det spørsmål nettopp ved det at barnehagemyndigheten fører tilsyn med spesialpedagogisk hjelp:

Jeg opplever det som litt rart at vi skal gjennomføre tilsyn på spesialpedagogisk hjelp i barnehagene. Dette burde kanskje vært løftet ut til statsforvalter. I praksis fører vi jo tilsyn med oppgaver som er lagt til barnehagemyndighet. Vi har diskutert litt at dette er rart. I praksis løser vi det med å støtte oss på en kollega fra en nabokommune i gjennomføringen.

(Barnehagemyndighet i mellomstor kommune)

Den aktuelle kommunen har et tilsynsnettverk med flere nabokommuner, der de bistår hverandre med gjennomføring av risikovurderinger og tilsyn, og utarbeider en felles plan for tilsyn. Vedkommende synes å ha akseptert at spesialpedagogisk hjelp er noe de skal føre tilsyn med, selv om hen stiller spørsmål ved det. Vedkommende viser også til statsforvalter, men synes ikke å ha undersøkt dette nærmere. Et søk i statsforvalternes tilsynskalender viser at statsforvalteren i regionen der kommunen ligger, har gjennomført tilsyn med spesialpedagogisk hjelp i løpet av de siste to årene. Fra et statsforvalterembete påpekes det

²⁹ Det går ikke klart frem i fritekstsvarene hvilke krav i regelverket tilsynet med internkontroll eventuelt er knyttet opp mot.

også i intervju at de ser at kommunene i en del tilfeller benytter tilsyn for å følge opp om barna får den individuelle tilpasningen eller spesialpedagogiske hjelpen de har vedtak om. Det bemerkes at dette ikke er riktig fremgangsmåte, og at dette er en konsekvens av misforståelser og manglende kunnskap hos barnehagemyndighetene om hvordan tilsynshjemmelen skal brukes.

Vi merker oss også at én barnehagemyndighet opplyser i sitt fritekstsvar at det i regi av et interkommunalt tilsynssamarbeid i regionen er ført tilsyn nettopp med rollen som barnehagemyndighet. En annen barnehagemyndighet viser i fritekst blant annet til § 14, som omhandler barnehagemyndighetens ansvar for godkjenning, som tilsynsystema. Igjen kan svarene indikere en mangelfull forståelse for ansvarsfordelingen i sektoren, og for hva som er barnehagemyndighetens ansvar, blant enkelte barnehagemyndigheter.

Vi merker oss også at flere barnehagemyndigheter viser til at de i løpet av et år gjennomfører tilsyn med samme tema i alle eller mange av barnehagene i kommunen. En barnehagemyndighet i en stor kommune skriver for eksempel at «rutinemessig gjennomføres det skriftlig tilsyn bl.a. ifht bemanning to ganger i året.» Basil-rapportering for 2024 viser at det dette året er registrert at det er gjennomført skriftlig tilsyn med 16 av 27 barnehager i kommunen. I én kommune vises det også til at det i løpet av et år er gjennomført stedlig tilsyn i alle barnehager, der temaet var kapittel VIII (psykososialt barnehagemiljø). Et annet eksempel er Stavanger kommune, der det ifølge Basil-rapporteringen for 2024 ble gjennomført 126 skriftlige tilsyn dette året. Fra barnehagemyndigheten i kommunen opplyses det per e-post at dette var tilsyn som omhandlet barnehageloven § 30 om politiattest, og at alle barnehagene i Stavanger kommune var en del av tilsynet.

Det er også flere barnehagemyndigheter som opplyser at de årlig har skriftlig tilsyn som dekker et bredt spekter av tema, for eksempel beskrevet som «Skriftleg tilsyn som etterspør svært mange områder i barnehagelova», «Skriftlig tilsyn på paragrafene i barnehageloven» eller «Vi har skriftleg tilsyn kvart år med utgangspunkt i lovverket.» Én barnehagemyndighet skriver følgende:

Skriftlig tilsyn årlig på:

§ 2. Barnehagens innhold

Ansatte og kompetanse: § 24 Styrer, § 25 Pedagogisk bemanning

§ 26 Grunnbemanning

§ 4. Foreldreråd og samarbeidsutvalg

§ 30. Politiattest

§ 44. Taushetsplikt

§ 45. Opplysningsplikt til sosialtjenesten og den kommunale helse- og omsorgstjenesten

§ 46. Opplysningsplikt til barneverntjenesten

§ 50. Helsekontroll av barn og personale

Denne typen «brede» tilnærming til gjennomføring av tilsyn ser vi også eksempler på i kommunene som i forbindelse med evalueringen er kontaktet med forespørsel om å oversende tilsynsrapporter og/eller som har blitt bedt om å bekrefte antall tilsyn gjennomført. I én kommune viser en gjennomgang av et utvalg tilsynsrapporter at kommunen i det som har tittelen «Midlertidig rapport etter skriftlig tilsyn 2025» eller «Sluttrapport etter skriftlig tilsyn

2025» vises til at tilsynet har omfattet alle paragrafer i barnehageloven som kan etterprøves skriftlig. Av rapportene fremgår det videre at dokumentasjonen er gjennomgått, og noen tema (bemanning, vedtekter og årsplan) kommenteres konkret. I rapportene som har tittelen «Midlertidig rapport (...)» gis det pålegg om retting og en frist for å oppfylle kravene.

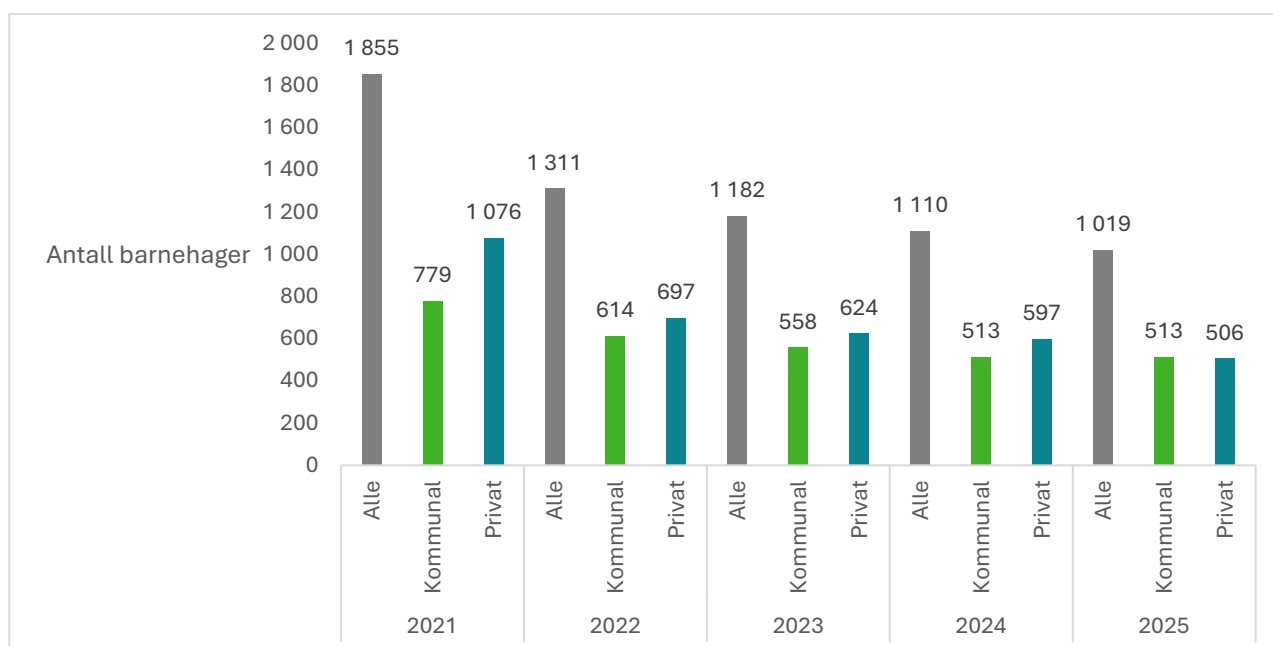
Som vi kommer tilbake til under, er det også flere kommuner som viser til en lignende informasjonsinnhenting på en rekke tema, men som presiserer at dette ikke er å regne som tilsyn, men derimot er en informasjonsinnhenting som grunnlag for risikovurdering. I disse tilfellene utarbeides det ikke egne rapporter per barnehage basert på informasjonsinnhenting.

4.5.2 Omfang av tilsyn

Av 5222 barnehager som var del av Basil-rapporteringen i 2024, har 1110 (21 prosent) rapportert at de hadde tilsyn i 2024 (Utdanningsdirektoratet, u.å.a). 840 av tilsynene var skriftlige (76 prosent), og 307 var stedlige, altså har barnehagene rapportert inn totalt 1147 tilsyn. Summen av tilsyn er noe høyere enn antall barnehager som hadde tilsyn, fordi noen barnehager har rapportert at de har hatt både skriftlig og stedlig tilsyn. For 2025 har antall barnehager som har rapportert om tilsyn blitt redusert til totalt 1019. Det er i 2025 rapportert om 732 skriftlige og 344 stedlige tilsyn. Med andre ord en reduksjon i skriftlige tilsyn, men en liten økning i antall stedlige tilsyn. I 173 av 357 kommuner var det ikke rapportert om gjennomførte tilsyn i 2024. Dette utgjør 48 prosent av kommunene. Antallet økte til 174 i 2025 (Ibid).

Figur 24 viser utviklingen i antall barnehager det er ført tilsyn med i årene 2021 til 2025, basert på barnehagenes innrapportering i Basil (Utdanningsdirektoratet, u.å.a). Rapporteringen viser en nedgang i antall gjennomførte tilsyn, både totalt og for henholdsvis kommunale og private barnehager.

Figur 24: Antall barnehager som har hatt tilsyn. 2021-2025. Nominelle tall.



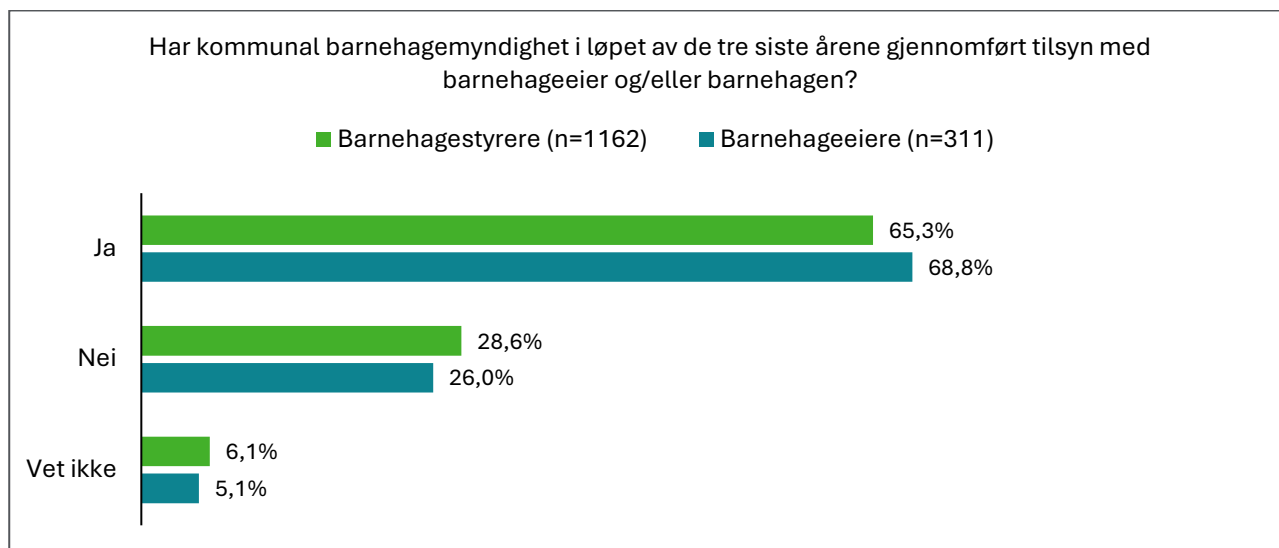
I spørreundersøkelsene har vi spurt barnehageeierne og barnehagestyrerne om de har erfaring med tilsyn gjennomført av kommunen som barnehagemyndighet. Som det går frem av Figur 25 svarer et klart flertall at de har erfaring med tilsyn i løpet av de tre siste årene. Andelen som svarer dette, er litt større blant barnehageeierne enn blant styrerne, men differansen er ganske liten.

Nærmere analyser viser at det er noen forskjeller i svarfordelingen blant annet avhengig av kommunestørrelse. Andelen barnehageeiere som svarer «ja» på dette spørsmålet er størst i de store kommunene (73 prosent) og minst i de små kommunene (61 prosent). Det er også en marginalt større andel av de kommunale barnehageeierne (72 prosent) som svarer «ja» på dette spørsmålet, sammenlignet med de private (66 prosent).

Også blant barnehagestyrerne er andelen som svarer «ja» noe større i de store kommunene (68 prosent) enn i de små kommunene (54 prosent). Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at det er stor forskjell i antall respondenter mellom disse to gruppene, ved at det er betydelig færre styrere i små kommuner enn i store kommuner som har besvart undersøkelsen. Blant styrerne er andelen som svarer «ja» marginalt større blant de private barnehagene (69 prosent) enn blant de kommunale (61 prosent).

Som vi kommer inn på senere i dette kapittelet, synes det imidlertid å være ganske ulike forståelser av hva som er å regne som et tilsyn blant barnehagestyrerne. Dette gjør seg utslag i til dels vesentlige feilrapporteringer om gjennomførte tilsyn i Basil, noe som indikerer at også svarene i spørreundersøkelsen om erfaring med tilsyn kan være noe misvisende.

Figur 25: Erfaring med tilsyn. Barnehageeiere og barnehagestyrere. Prosent.³⁰



³⁰ Den konkrete spørsmålsformuleringen var noe ulik for barnehageeierne og barnehagestyrerne. Barnehageeierne ble stilt følgende spørsmål: «Har kommunal barnehagemyndighet i løpet av de tre siste årene gjennomført tilsyn med barnehageeier og/eller en av barnehagene du representerer som eier?» Barnehagestyrerne ble stilt følgende spørsmål: «Har kommunal barnehagemyndighet i løpet av de tre siste årene gjennomført tilsyn med barnehagen der du er styrer?»

Vår gjennomgang av gjennomførte tilsyn i utvalgte kommuner, viser at antall gjennomførte tilsyn i mange tilfeller er lavere enn det som fremgår av Basil-rapporteringen.

På forespørsel har til sammen 30 kommuner gitt tilbakemelding om hvorvidt Basil-rapporteringen for 2024 er korrekt med hensyn til antall barnehager der det er gjennomført tilsyn. Av disse 30 kommunene opplyser så mye som 23 kommuner at rapporteringen er feil. I alle tilfeller er det faktiske antallet gjennomførte tilsyn lavere enn det som er rapportert i Basil. For enkelte kommuner er det en vesentlig differanse mellom rapportert antall tilsyn og det antallet tilsyn som opplyses å være korrekt. Flere kommuner med mellom 15 og 20 rapporterte tilsyn, svarer at ingen av disse egentlig skulle vært rapportert som tilsyn. Det vises da til at det har vært gjennomført en sjekk eller dokumentasjonsinnhenting fra barnehagen, men at dette ikke resulterte i noen rapport, og ikke skulle vært rapportert som tilsyn.

Fra én kommune vises det til at antall rapporterte tilsyn stemmer, men samtidig vises det til at det var snakk om en sjekklister til barnehagene som ikke har resultert i noen rapport, og som primært brukes som informasjon i risikovurderingen. Det synes med andre ord å være enkelte kommuner som holder fast ved praksisen der disse sjekklisterkontrollene rapporteres som tilsyn, mens andre er i ferd med å endre rapporteringspraksisen. En stor kommune som ifølge barnehagenes Basil-rapportering hadde gjennomført tilsyn med 21 barnehager i 2024, opplyser følgende:

Dei skriftlege tilsyna er ein del av risikovurderingane om vi som kommune opnar stadleg tilsyn. Fram til i dag har vi kalla det for eit skriftleg tilsyn, men det har ikkje generert i ein rapport. Dette har vi kome fram til er feil, då det skal generere ein rapport. Vi kjem til å endre namnet til "Eigenvurdering av barnehagedrifta". Det vil framleis vere ein del av risikovurderinga til Barnehagemynde.

Til sammen er det gjennom Basil rapportert at det i 2024 ble gjennomført tilsyn med 415 barnehager i de 30 kommunene. Etter ny informasjonsinnhenting synes korrekt antall å være 208. Det er da gjort fratrukk for tilsynene som kommunene eksplisitt sier ikke skulle vært rapportert som tilsyn, samt for tilsyn som opplyses å bestå kun av en sjekklister uten at det utarbeides noen form for rapport. Feilrapporteringen i Basil er med andre ord vesentlig. Dersom de 30 kommunene er representative for alle kommuner i landet, vil antallet tilsyn som er rapportert inn kunne omtrent halveres for å få et korrekt bilde av gjennomførte tilsyn i 2024. Praksisen for hva som rapporteres som tilsyn synes også å være svært variabel.

Samtidig som en del barnehagemyndigheter opplyser at de har hatt feil rapporteringspraksis, og at sjekklister, egenerklæringer fra barnehagene eller dialogmøter ved en feil har blitt registrert som tilsyn, er det andre barnehagemyndigheter som bekrefter at et høyt antall registrerte tilsyn er korrekt. Et eksempel er Stavanger kommune, som det er vist til over, og som i 2024 gjennomførte tilsyn i samtlige barnehager i kommunen.

Som del av caseundersøkelsen er det også innhentet eksempler på tilsynsrapporter fra et interkommunalt tilsynssamarbeid. I en av rapportene fremgår det at det dreide seg om et «skriftlig tilsyn/kartlegging 2025», og at tilsynet/kartleggingen omfattet et bredt spekter av tema. Det henvises i rapporten til hjemmel for tilsynet. Det påpekes samtidig at rapporten kun er basert på styrernes egenerklæringer av sin virksomhet, og at det verken er gitt avvik eller merknader, eller pålegg om retting, som følge av kartleggingen. Videre fremgår det at

resultatene skal benyttes i risikovurderingen, som grunnlag for å vurdere behov for veiledning og tilsyn. Samtidig omtales kartleggingen i rapporten som et tilsyn, og det henvises blant annet til at tilsynet omfattet 97 barnehager. Basert på begrepsbruken fremstår det dermed som uklart om informasjonsinnhenting er å regne som en del av risikovurderingen, eller om det er gjennomført skriftlig tilsyn i de aktuelle kommunene. Rapporten indikerer at dette heller ikke er tydelig for barnehagemyndigheten selv.

Vi mener også det er grunn til å stille spørsmål ved enkelte kommuners praksis om å gjennomføre tilsyn som dekker et stort antall tema og/eller alle barnehager i kommunen. Disse tilsynene synes dels å gjennomføres som en fast, årlig hendelse, uten å være begrunnet i en gjennomført risikovurdering. Vi merker oss samtidig at forventningen om at tilsyn skal være risikobaserte, ikke er eksplisitt tydeliggjort gjennom barnehageloven, noe som også påpekes fra et av statsforvalterembetene (se kapittel 4.3). Gjennomføring av risikovurderinger som grunnlag for vurdering av behov for enten veiledning eller tilsyn, har likevel vært tema i en rekke tilsyn gjennomført av statsforvalterne de siste årene. Viktigheten av risikovurderinger som grunnlag for å vurdere behov for veiledning og tilsyn påpekes blant annet i Utdanningsdirektoratets oppsummering av statsforvalternes tilsyn i 2024 (Utdanningsdirektoratet, 2025c) og i en rekke tilsynsrapporter.

I intervju viser barnehagemyndigheten i en stor kommune til at det frem til for noen år siden var en fast frekvens på tilsynene, slik at det jevnlig var tilsyn i alle barnehager i kommunen. Tilsynet var da samordnet med tema knyttet til brann og HMS. Etter dialog med statsforvalteren har de endret tilnærming, og tilsyn gjennomføres nå kun dersom risikovurderingen tilsier at det er behov for det. Også i en annen kommune viser flere av de som er intervjuet til at det tidligere var en fast gjennomgang av regeletterlevelsen på ulike områder enten hvert år eller annet hvert år, der alle barnehager var omfattet. Det bemerkes imidlertid at praksisen er endret de senere årene, og at tilsyn nå er risikobasert. Det synes dermed å være til dels svært ulik praksis mellom kommunene med hensyn til hvordan tilsyn gjennomføres, hvorvidt tilsyn er risikobaserte eller gjennomføres med faste intervall, samt hva som regnes som tilsyn.

Fra KS kommenteres det i intervju at antall tilsyn som gjennomføres i seg selv ikke er et godt mål på om kommunen ivaretar sitt påseansvar på en god måte. Antallet kan gå ned nettopp som en følge av at kommunene blir bedre på å gjennomføre risikovurderinger, og gjør reelle vurderinger av virkemiddelbruken.

Det KS påpeker her mener vi er verd å ta med seg. På den ene siden kan redusert antall tilsyn gjennomført være en indikator nettopp på at de kommunale barnehagemyndighetene i økt grad gjennomfører risikobaserte tilsyn. På den annen side er det en forutsetning for dette at barnehagemyndighetene har nødvendig kompetanse og kapasitet til å gjennomføre gode risikovurderinger som legges til grunn for valg av virkemiddel. Vi er likevel enig med KS i at et redusert antall tilsyn i seg selv ikke trenger å være en indikator på at påseansvaret ikke ivaretas.

4.5.3 Rapporter etter gjennomførte tilsyn

En gjennomgang av innhentede tilsynsrapporter viser stor variasjon i utforming av rapport etter tilsyn. Vi merker oss blant annet følgende:

- I én kommune er det i 2025 gjennomført flere tilsyn med samme tema. Det er henvist til paragrafer det er ført tilsyn med, men lovgrunnlaget er ikke gjort greie for. Det er ikke utledet kontrollspørsmål. Det er gitt en beskrivelse av praksis, men denne er ikke knyttet opp mot de enkelte bestemmelsene som er gjenstand for tilsyn. Det er ingen tydelig konklusjon eller vurdering opp mot krav i barnehageloven med forskrifter. I samtlige tilsynsrapporter er det gitt en «tiltaksliste til forbedring». I forbedringspunktene vises det ikke til lovkrav, og det går ikke frem av rapporten om det er avdekket brudd på krav i regelverket. Forbedringspunktene varierer noe fra barnehage til barnehage. Det bes om tilbakemelding på at tiltakslisten er forbedret innen en frist. Rapporten har tittel «Rapport tilsyn (...)» Det fremgår ikke noe sted om tiltakslisten er ment å være pålegg om retting, og det er ingen informasjon om hvorvidt rapporten er et enkeltvedtak. Det fremgår heller ingen informasjon om klagerett. Innledningsvis i rapportene vises det til at tilsyn er ført med hjemmel i barnehageloven § 16.
- Andre kommuner har tilsynsrapporter der lovgrunnlaget gjennomgås grundig, det vises til korrekte hjemler for tilsyn, prosessen knyttet til tilsyn gjennomgås grundig, og det gjøres greie for observasjoner og vurderinger per bestemmelse som er kontrollert i tilsynet. Brudd på regelverk angis tydelig, og pålegg om retting har tydelige referanser til bestemmelser i regelverket. Det fremgår også at rapporten med pålegg er enkeltvedtak, og at det er klagerett.
- Tilsynsrapporter fra én av kommunene som inngår i utvalget inneholder en tabell med kontrollspørsmålene knyttet til de temaene som er kontrollert, med informasjon om hvordan barnehagens praksis er vurdert opp mot hvert enkelt kontrollspørsmål.

Samlet sett viser gjennomgåtte rapporter stor variasjon med hensyn til hvordan tilsynsrapporter utformes og i hvilken grad og hvordan eventuelle brudd på regelverket begrunnes og beskrives. Det synes også å variere i hvilken grad barnehageeier har vært involvert i tilsynene, og kun et fåtall av tilsynsrapportene er rettet mot eier. Som hjemmel for tilsyn viser de fleste til barnehageloven § 53, men i noen tilsynsrapporter er det vist til § 10 eller § 16. Gjennomgangen viser behov for både økt kompetanse om tilsyn som virkemiddel og om forvaltningslovens betydning ved gjennomføring av tilsyn.

I intervju viser en privat barnehageeier til svært ulik praksis mellom kommuner når det gjelder gjennomføringen av tilsyn. Det vises til at noen tilsyn er ekstremt detaljerte, mens andre er overordnede. Vedkommende opplever at dette skaper urimelige forskjeller og etterlyser en nasjonal standard eller mal. Flere intervjuobjekter, både fra kommuner og statsforvaltere, trekker frem interkommunalt samarbeid om tilsyn som en god løsning for å styrke fagmiljøet og sikre uavhengighet, spesielt for mindre kommuner. Samtidig viser vår gjennomgang av tilsynsrapporter eksempler på en praksis som indikerer manglende forståelse for tilsyn som virkemidler også når det er etablert formelle, interkommunale samarbeid.

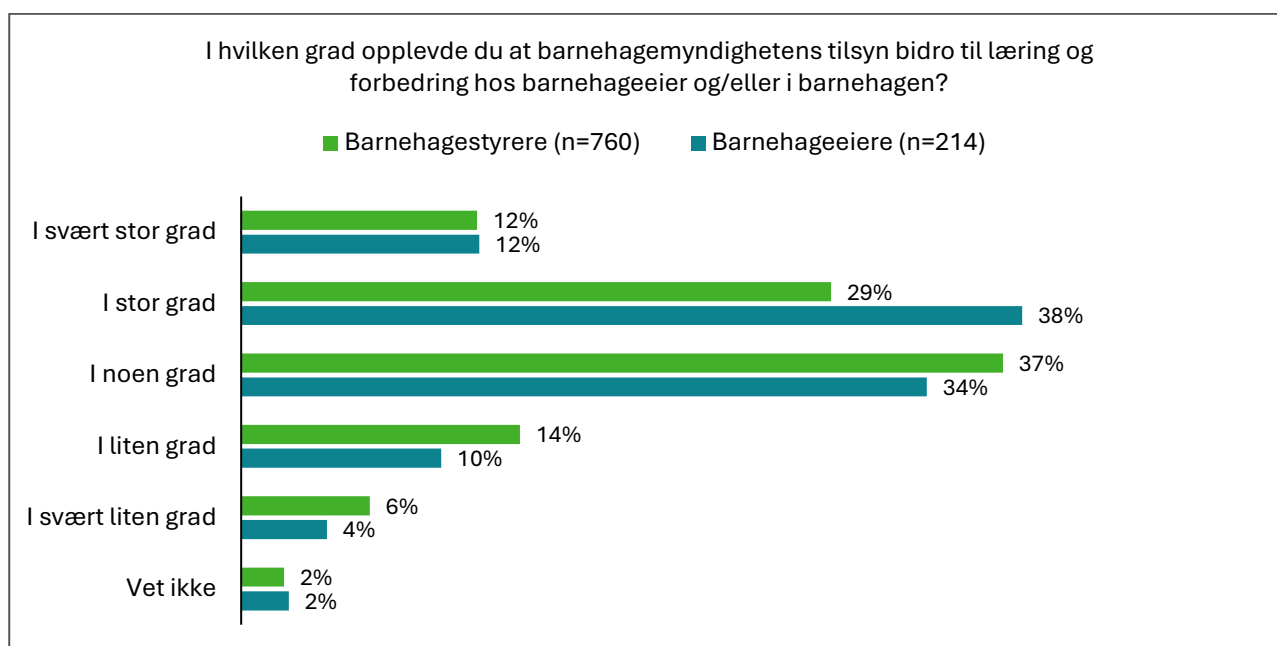
4.5.4 Læring og forbedring som følge av tilsyn

Tilsyn er myndighetsutøvelse, og et viktig formål med tilsyn er å bidra til læring og forbedring. I spørreundersøkelsene ble barnehageeiere og barnehagestyrere som hadde svart at de hadde erfaring med tilsyn de tre siste årene, stilt et oppfølgingsspørsmål om i hvilken grad de opplevde at barnehagemyndighetens tilsyn hadde bidratt til læring og forbedring. Som vi ser av Figur 26, svarer halvparten av barnehageeierne at dette i stor eller svært stor grad har vært

tilfelle. Det er samtidig også en del eiere som har andre erfaringer, og til sammen 15 prosent har i liten eller svært liten grad erfart at tilsyn har bidratt til læring og forbedring.

Styrerne er litt mindre positive når det gjelder sine erfaringer med tilsyn. Også blant styrerne opplever ca. 40 prosent at tilsyn i stor eller svært stor grad har bidratt til læring og forbedring. Andelene som svarer «i noen grad», «i liten grad» og «i svært liten grad» er imidlertid større enn blant eierne. Til sammen en av fem barnehagestyrere opplever *ikke* at tilsyn har bidratt til læring og forbedring. Samtidig må vi, jamfør diskusjonen i kapittel 4.5.2, ta i betraktning at det kan variere hva styrerne ser på som tilsyn. En del styrere har, som det går fram av kapittel 4.5.2, rapportert ulike aktiviteter som er del av barnehagemyndighetens risikovurdering som tilsyn, og det er nærliggende å anta at de også når de har svart på spørsmålet om læring og forbedring har en bred forståelse av hva et tilsyn er.

Figur 26: Om tilsyn bidro til læring og forbedring. Barnehageeiere og barnehagestyrere. Prosent.³¹



I begge respondentgruppene ser vi at svarfordelingen henger sammen med eierskap. 23 prosent av de private eierne opplever at tilsyn i liten eller svært liten grad har bidratt til læring og forbedring, mens kun seks prosent av de kommunale eierne har svart det samme. Tilsvarende svarer 24 prosent av styrerne i private barnehager at tilsyn i liten eller svært liten grad har bidratt til læring og forbedring, mens 15 prosent av styrerne i kommunale barnehager svarer det samme. Særlig blant eierne er også differansen mellom private og kommunale eiere stor når det gjelder andelen som opplever at tilsyn i stor eller svært stor grad har bidratt til læring og forbedring. Hele 65 prosent av de kommunale eierne velger et av disse svaralternativene, mens kun 34 prosent av de private eierne gjør det samme.

³¹ Den konkrete spørsmålsformuleringen var noe ulik for barnehageeierne og barnehagestyrerne. Barnehageeierne ble stilt følgende spørsmål: «I hvilken grad opplevde du at barnehagemyndighetens tilsyn bidro til læring og forbedring hos barnehageeier/barnehagen?» Barnehagestyrerne ble stilt følgende spørsmål: «I hvilken grad opplevde du at barnehagemyndighetens tilsyn bidro til læring og forbedring i barnehagen?»

Eierne og styrerne som svarte at tilsyn i liten eller svært liten grad oppleves å ha bidratt til læring og forbedring, ble bedt om å forklare dette nærmere. Totalt har 18 barnehageeiere og 80 styrere svart på spørsmålet. Eiernes tilbakemeldinger sentrerer seg rundt en opplevd mangel på kompetanse, upartiskhet og verdi i barnehagemyndighetens tilsyn:

- Flere eiere mener at tilsynsmyndigheten mangler nødvendig kunnskap om barnehagedrift. De rapporterer at deres egne ansatte ofte har mer kompetanse enn de som utfører tilsynet.
- En bekymring er også opplevelsen av at kommunen er partisk, ser negativt på private barnehager og aktivt forsøker å finne feil.
- Flere eiere viser til at tilsyn ofte reduseres til enkle, digitale skjemautfyllinger (f.eks. sjekk av bemanningsnorm) som ikke gir reell læring eller mulighet for forbedring.
- Mangel på meningsfull tilbakemelding, oppfølging eller veiledning etter et tilsyn er også noe flere eiere peker på. Fokuset er på å påpeke negative forhold fremfor å gi konstruktive råd for forbedring, blir det kommentert.

Styrernes svar er flere og mer varierte, men flere sentrale temaer går igjen:

- Den hyppigste kommentaren er at tilsyn er overfladiske og kun bekrefter at eksisterende rutiner og lovkrav er på plass. Siden barnehagen allerede følger reglene (f.eks. bemanningsnorm, politiattest), gir tilsynet ingen ny kunnskap eller drivkraft for forbedring. Flere omtaler tilsynene som en «sjekklisteøvelse».
- I likhet med eierne, rapporterer styrerne at tilsyn ofte er enveiskommunikasjon (f.eks. innsending av skriftlige rapporter) med liten eller ingen påfølgende tilbakemelding, dialog eller veiledning.
- Mange styrere føler at de selv har mer kunnskap om barnehagedrift og pedagogikk enn de som utfører tilsynet. Noen påpeker at tilsynspersonene har bakgrunn fra skoleverket, ikke barnehage.
- Et stort antall styrere presiserer at tilsynene har vært rent skriftlige eller digitale (dokumentbaserte). Dette hindrer en meningsfull vurdering av praksis og dialog om kvalitet.
- I likhet med eierne, beskriver flere styrere en opplevelse av å bli "jaktet på" i stedet for veiledet. Tilsynet oppleves som en kontrollinstans med en negativ agenda, spesielt rettet mot private barnehager.

Respondenter som hadde svart at tilsyn i noen grad, i stor grad eller i svært stor grad hadde bidratt til læring og forbedring, fikk også et oppfølgingsspørsmål. De ble bedt om å utdype på hvilken måte tilsyn har bidratt til læring og forbedring. Totalt har 68 eiere og 218 styrere svart på spørsmålet. Eiernes svar viser at tilsyn oppleves som nyttig for å styrke organisasjonens struktur, etterlevelse av regelverk og felles forståelse. De viktigste forklaringene som går igjen er:

- Tilsyn tvinger frem en systematisk gjennomgang av egen praksis, rutiner og systemer. Dette skaper økt bevissthet om egne forpliktelser og kvaliteten på arbeidet.
- Mange eiere fremhever at tilsynsprosessen fører til konkrete forbedringer av rutiner, planer og internkontrollsystemer. Det hjelper med å identifisere og tette "hull".

- En del av eierne peker også på at tilsyn brukes som et verktøy for å øke kompetansen i hele organisasjonen, fra ansatte til styrere. Det bidrar til en felles forståelse av regelverket og hvorfor visse krav må etterleves.
- Flere eiere viser også til nytteverdien av veiledningen de får underveis i prosessen. Tilsynet bidrar til å tydeliggjøre og konkretisere lovverket, noe som gir trygghet i driften.

Styrernes svar er mer praksisnære og fokuserer på hvordan tilsynet direkte påvirker hverdagen og arbeidet i den enkelte barnehage:

- Den aller vanligste forklaringen er at et varslet tilsyn fører til et skjerpet fokus på det aktuelle temaet. Det tvinger frem en gjennomgang av egen praksis og øker bevisstheten hos alle ansatte.
- I likhet med eierne, ser mange av styrerne stor verdi i at tilsyn fører til at rutiner blir gjennomgått, forbedret og ofte skriftliggjort. Dette sikrer kvalitet og felles praksis.
- Mange styrere opplever det som verdifullt å få en ekstern bekreftelse på at arbeidet de gjør er bra og i tråd med lovverket. Dette gir en faglig trygghet og anerkjennelse for jobben som gjøres.
- Når tilsynet gjennomføres som en veiledende og støttende prosess, oppleves det som nyttig. Styrerne verdsetter konkrete tilbakemeldinger, tips, råd og en respektfull dialog med kompetente tilsynspersoner.

Hvorvidt et tilsyn oppleves som nyttig, synes samlet sett ikke primært å avhenge av temaet for tilsynet, men av hvordan det gjennomføres og hvilken holdning tilsynsmyndigheten viser. Et *nyttig* tilsyn synes å kjennetegnes av en kompetent og veiledende myndighet som skaper tillit og bidrar til reell forbedring, mens et *unyttig* tilsyn synes å kjennetegnes av at tilsynet oppleves som en meningsløs kontroll, gjerne i form av en sjekklister, utført av en partisk eller lite kompetent motpart. Det er også enkelte respondenter som påpeker rolleblanding mellom kommunal eier og barnehagemyndigheten som en utfordring.

Som vi kommer tilbake til i kapittel 7.3, er det en relativt liten andel av barnehageeierne og barnehagestyrerne som benytter tilsynsrapporter fra tilsyn kommunen som barnehagemyndighet har gjort med *andre* barnehager og barnehageeiere, som et ledd i arbeidet med å styrke egen regeletterlevelse. Blant de som benytter tilsynsrapporter som et ledd i arbeidet med å styrke egen regeletterlevelse, oppleves imidlertid nytteverdien som relativt god.

I intervju med barnehageeiere og barnehagestyrere bekreftes det at det er varierende erfaring med tilsyn. Styrer i en kommunal barnehage viser for eksempel til at tilsyn generelt oppleves som både lærerikt og skjerpende. Samtidig påpekes det at det er positivt med en risikobasert tilnærming, slik at man sikrer at tilsyn gjennomføres der det trengs mest, og der potensialet for læring er størst. En annen styrer, i en privat barnehage i en stor kommune, bemerker samtidig at erfaringene fra tilsyn varierer basert på hvem som har gjennomført tilsynet. Læringseffekten oppleves med andre ord å være personavhengig. Det vises til at noen av de som gjennomfører tilsyn er konstruktive og synes å ha god kompetanse. Dette bidrar til læring. Styreren har imidlertid også erfaring fra tilsyn som ikke oppleves å ha bidratt til læring.

Fra en barnehagemyndighet vises det til at det hadde vært en fordel med tydeligere regelverk på enkelte områder. Den har erfart at den har gitt pålegg om retting, og at statsforvalter har gitt

klager medhold etter at barnehageeier klagde. Barnehagemyndigheten hadde tolket regelverket for strengt, og barnehagemyndigheten etterlyser tydeligere regelverk og mindre tolkningsrom på flere områder. Hen påpeker at tolkningsrommet øker risikoen for både ulike vurderinger og feil vurderinger i forbindelse med tilsyn. I den grad dette er tilfelle, vil ikke tilsyn bidra til læring og forbedring for verken barnehagen eller barnehageeier.

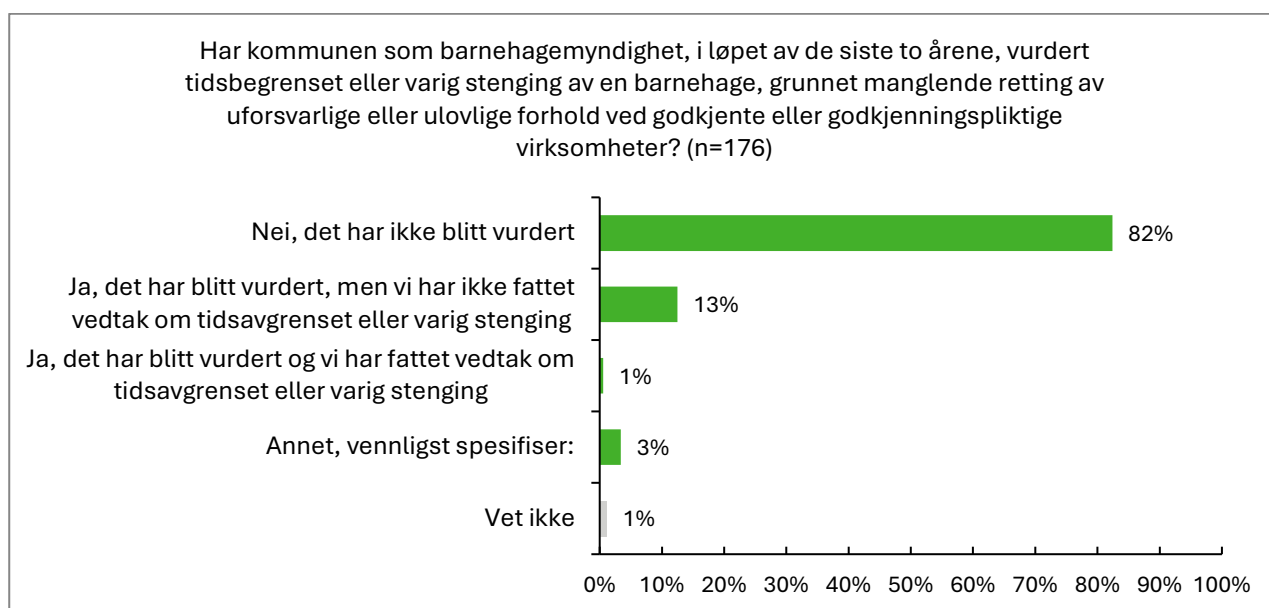
Flere av de som er intervjuet påpeker at læringseffekten av veiledning oppleves som større enn læringseffekten av tilsyn. I den forbindelse presiseres også viktigheten av veiledning i etterkant av tilsyn, dersom et tilsyn avdekker brudd på regelverket. Samtidig viser en sammenligning av svarene i Figur 23 og Figur 26 at barnehagestyrerne opplever omtrent like stor læringseffekt av tilsyn som av veiledning, mens barnehageeiere ifølge svar i spørreundersøkelsen erfarer at tilsyn i større grad enn veiledning bidrar til læring og forbedring. Igjen er det viktig å bemerke at forståelsen av hva som er veiledning og hva som er tilsyn kan variere, og at dette kan ha påvirket svarene.

4.5.5 Vedtak om stenging

I forbindelse med tilsyn kan kommunen som barnehagemyndighet gi pålegg om å rette uforsvarlige eller ulovlige forhold. Dersom fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, har kommunen mulighet til å fatte vedtak om enten tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten (barnehageloven 2005, § 53).

I spørreundersøkelsen til barnehagemyndighetene ble de spurt hvorvidt de i løpet av de to siste årene har vurdert å ta dette sanksjonsmiddelet i bruk. Et klart flertall av barnehagemyndighetene opplyser at stenging ikke har blitt vurdert. Kun én respondent (tilsvarende én prosent i figuren under) opplyser at det i løpet av de to siste årene har blitt fattet vedtak om tidsavgrenset eller varig stenging. Den aktuelle respondenten representerer en av storbyene.

Figur 27: Tidsbegrenset eller varig stenging. Barnehagemyndighet. Prosent.



Blant barnehagemyndighetene som har svart at stenging har blitt vurdert, men ikke gjennomført, finner vi både små, mellomstore og store kommuner. I fritekstkommentarer i undersøkelsen kommenterer flere av barnehagemyndighetene at pålegg har blitt rettet, slik at behov for ytterligere sanksjoner ikke har vært aktuelt. Fra en av barnehagemyndighetene vises det også til at barnehager har hatt redusert åpningstid dersom det grunnet for eksempel sykefravær ikke har vært forsvarlig å ha vanlige åpningstider. Dermed har man løst utfordringer på andre måter enn gjennom vedtak om stenging fra barnehagemyndigheten.

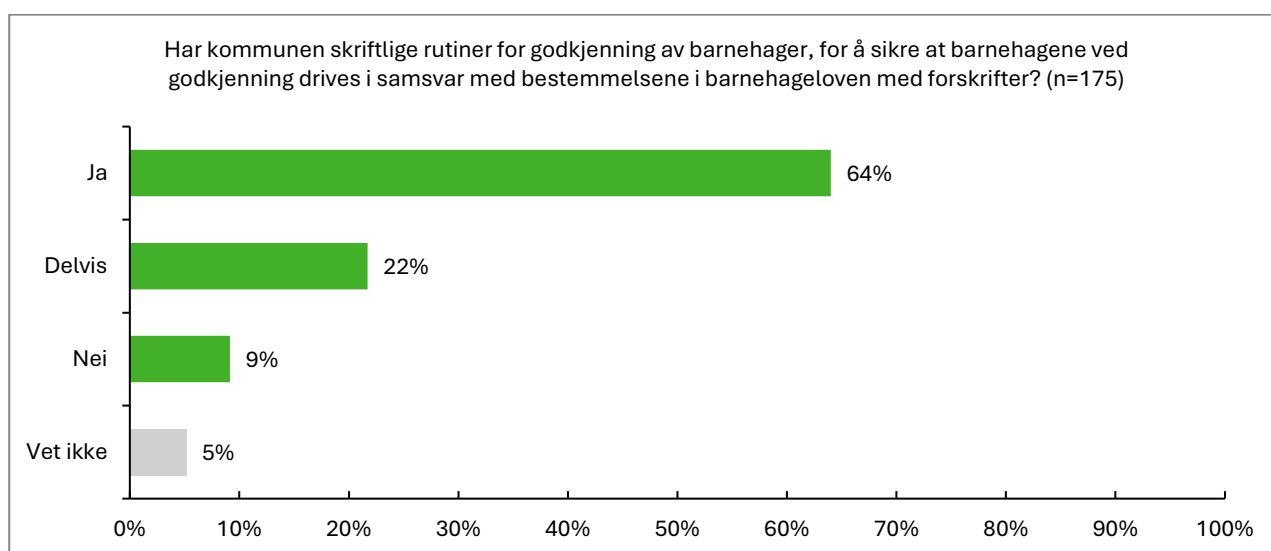
4.6 Godkjenning

Som vi så i kapittel 4.2, varierer det hvorvidt barnehagemyndighetene selv opplever at godkjenning er et virkemiddel de benytter aktivt. Selv om virkemiddelet ikke brukes aktivt, vil behovet for gode rutiner for godkjenning kunne aktualiseres dersom det gjøres endringer i allerede eksisterende barnehager, eller dersom en ny barnehage ønsker å etablere seg.

I spørreundersøkelsen til kommunal barnehagemyndighet fikk barnehagemyndighetene spørsmål om hvorvidt kommunen har skriftlige rutiner for godkjenning av barnehager. Som det går fram av Figur 28, svarer et flertall på mer enn 60 prosent at de har slike rutiner. Det er også en del barnehagemyndigheter som opplyser at de *delvis* har skriftlige rutiner for denne oppgaven.

I tillegg svarer ni prosent, tilsvarende 16 kommuner, at de ikke har skriftlige rutiner for godkjenning av barnehager. Det er i all hovedsak barnehagemyndigheter i små kommuner som velger dette alternativet, men også noen mellomstore og én stor kommune. Tilsvarende er det primært barnehagemyndigheter i små kommuner, og enkelte mellomstore kommuner, som svarer at de ikke vet om kommunen har slike rutiner.³²

Figur 28: Skriftlige rutiner for godkjenning av barnehager. Barnehagemyndighet. Prosent



Gjennom intervju bekrefter flere kommunale barnehagemyndigheter at de ikke har hatt noen nye godkjenninger på flere år. Det vises likevel til at de har rutiner for prosessen. En

³² Til sammen ni respondenter svarer «vet ikke». Av disse representerer seks respondenter små kommuner, og tre representerer mellomstore kommuner.

barnehagemyndighet i en liten kommune kommenterer at vedkommende ikke viste at hen som barnehagemyndighet hadde ansvar for å godkjenne ved utvidelser og endringer i eksisterende barnehager. Dette kom opp som en problemstilling når en barnehage i kommunen skulle utvide. Den aktuelle barnehagemyndigheten opplever at dette er et utfordrende tema.

Fra en privat barnehageeier med barnehager i flere kommuner, vises det samtidig til at de erfarer til dels store variasjoner på tvers av kommunene, men da særlig med hensyn til hvordan rammene for godkjenningen fremstilles, og hvor detaljert det beskrives i vedtak. Det pekes på at det oppleves å være personavhengig hvordan en godkjenning beskrives, og hvorvidt den åpner for noe fleksibilitet for eksempel når det gjelder fordelingen av store og små barn. Den aktuelle eieren etterlyser tydeligere nasjonale føringer på dette området. Også enkelte statsforvaltere kommenterer i intervju at vedtak generelt er noe de ser er utfordrende for en del barnehagemyndigheter, og at dette også omfatter vedtak om godkjenning. Flere statsforvaltere viser generelt til at svak forvaltningskompetanse er en utfordring. En statsforvalter kommenterer også at dette er et tema der statsforvalter ved én anledning har ført direkte tilsyn med en barnehage. Bakgrunnen var at barnehagen manglet godkjenning. Dette opplyses å være noen år siden.

En representant for et interkommunalt samarbeid om barnehagemyndighetsoppgaver opplyser i intervju at vedkommende har oppdaget at en rekke barnehager i kommuner som er del av samarbeidet ikke kan dokumentere at de er godkjente. Det vises til at de aktuelle barnehagene vil måtte søke om ny godkjenning for å sikre at kravene er oppfylt.

4.7 Oppsummering og vurdering

Gjennom dette kapittelet har vi undersøkt hvordan kommunene, i sin rolle som lokal barnehagemyndighet, benytter virkemidlene veiledning, tilsyn og godkjenning for å sikre at barnehagene drives i samsvar med krav i barnehageloven med forskrifter. Analysene viser at det er betydelige variasjoner i bruken av disse virkemidlene, og at det er flere utfordringer knyttet til hvordan myndighetsrollen utøves i praksis.

Våre funn viser at veiledning er det klart mest brukte virkemiddelet. Dette er et virkemiddel som også barnehageeiere og styrere i stor grad erfarer at bidrar til økt regeletterlevelse. Bruken av tilsyn er mer varierende, og de siste årene har det blitt gjennomført stadig færre tilsyn. Våre undersøkelser avdekker også en betydelig usikkerhet og feilrapportering knyttet til hva som faktisk utgjør et tilsyn.

Denne uklarheten rundt tilsynsbegrepet er slik vi ser det bekymringsfull med tanke på at tilsyn er myndighetsutøvelse. Uklarhetene indikerer manglende kompetanse hos en del barnehagemyndigheter og fører til at kunnskapsgrunnlaget om regeletterlevelsen i sektoren blir misvisende. Videre viser vår gjennomgang av tilsynsrapporter store kvalitetsforskjeller. Noen rapporter er grundige og synes å oppfylle forvaltningslovens krav, mens andre er mangelfulle, uten klare lovhjemler, vurderinger eller informasjon om klagerett. Dette skaper uforutsigbarhet for barnehageeierne og svekker tilsynets legitimitet og læringseffekt.

Et annet sentralt funn er den varierende og tilsynelatende dels mangelfulle bruken av risikovurderinger som grunnlag for valg av virkemiddel. Selv om de fleste kommuner oppgir at de gjennomfører risikovurderinger, viser både tilsyn fra statsforvalterne og våre undersøkelser

at det ikke er alle barnehagemyndigheter som i praksis legger risikovurderinger til grunn for valg av virkemiddel. Dette kan redusere treffsikkerheten i barnehagemyndighetenes arbeid, ved at tilsyn ikke nødvendigvis rettes mot områdene eller barnehagene med størst risiko for regelbrudd, og veiledningen blir mindre proaktiv. Et redusert antall tilsyn er slik vi vurderer det ikke nødvendigvis negativt, forutsatt at det er et resultat av gode risikovurderinger som konkluderer med at andre virkemidler er mer hensiktsmessige. Dagens situasjon i en del kommuner synes imidlertid å preges mer av manglende kapasitet og kompetanse enn av strategiske valg.

Vi merker oss også at mange barnehagemyndigheter oppgir å veilede og føre tilsyn med temaer som spesialpedagogisk hjelp og individuell tilrettelegging. Dette er områder der kommunen selv har et betydelig ansvar. At myndigheten fører tilsyn med seg selv, eller med oppgaver som ligger tett opp til eget ansvar, kan vitne om en systemsvakhet som kan undergrave tilliten til myndighetsutøvelsen. Dette synliggjør manglende regelverksforståelse, men kan også reflektere en strukturell utfordring knyttet til kommunens komplekse dobbeltrolle.

Når det gjelder godkjenning som virkemiddel, viser undersøkelsen at over en tredjedel av kommunene enten mangler eller kun delvis har skriftlige rutiner for dette. Dette utgjør en risiko, ettersom godkjenningsprosessen er avgjørende for å sikre at nye barnehager eller vesentlige endringer i eksisterende drift oppfyller krav i barnehageloven med forskrifter.

Det er tydelige tendenser til at kommunestørrelse har betydning for hvordan påseansvaret ivaretas. Store kommuner benytter i større grad alle de tre virkemidlene, har oftere formaliserte rutiner for risikovurdering og godkjenning, og fremstår generelt mer robuste med hensyn til kapasitet og kompetanse i myndighetsrollen. Små kommuner er derimot mer sårbare. Manglende ressurser, små fagmiljøer og utfordringer med habilitet gjør det vanskelig å utøve myndighetsrollen på en tilfredsstillende måte. Dette medfører risiko for ulik oppfølging av barnehagene avhengig av hvilken kommune de befinner seg i, noe som er uheldig med hensyn til å sikre et likeverdig barnehagetilbud og lik regeletterlevelse over hele landet.

5 Barnehagene og barnehageeierens regeletterlevelse – utfordringer og årsaker

Dette kapittelet gir et overordnet bilde av hvilke krav og bestemmelser i barnehageloven med forskrifter som oppleves som mest utfordrende å etterleve for barnehageeierne og barnehagene. Vi går også nærmere inn på hva som synes å være de viktigste årsakene til utfordringene.

5.1 Innledning

Tabell 1 i kapittel 1.3 viser de fire hovedtemaene som behandles i denne rapporten, med tilhørende hovedproblemstillinger. I dette kapittelet retter vi oppmerksomheten mot Tema 2, som er barnehagenes og barnehageeierens regeletterlevelse. Sentrale problemstillinger som belyses er:

- Hvilke deler av regelverket er særlig utfordrende å etterleve?
- Hva er årsakene til at regelverket er utfordrende å etterleve?

For å besvare disse problemstillingene, gir vi en oversikt over hvilke rettsregler som er mest utfordrende for barnehageeiere og -styrere å etterleve. Vi baserer oss i den forbindelse i hovedsak på eierens, styrernes og barnehagemyndighetenes opplevelser og erfaringer, slik de kommer til uttrykk i spørreundersøkelser og intervjuer. Videre undersøker vi – på et overordnet og generelt plan – hva respondentene mener er årsakene til utfordringene.

Kapitlet innledes med en presentasjon av den eksisterende kunnskapen om barnehagenes regeletterlevelse slik den beskrives i forsknings- og utredningsrapporter.

I neste kapittel i rapporten, kapittel 6, tar vi for oss rettsreglene hver for seg, blant annet med spørsmål om det forekommer brudd på regelverket, og om årsaker. Her vil vi også redegjøre nærmere om regelverket for hvert tema.

5.2 Eksisterende kunnskap om etterlevelse av barnehageloven

Tidligere undersøkelser viser at det samlet sett er lite kunnskap om etterlevelse av barnehageloven (Deloitte, 2024). I tillegg viser evaluering av barnehageloven kapittel VIII (Deloitte, 2024) at det er flere risikofaktorer som kan medføre at krav i regelverket ikke etterleves. Økonomi og bemanning løftes frem som de viktigste risikofaktorene. Men uklar styringslinje og ansvarfordeling trekkes også frem som grunner til økt risiko for manglende regeletterlevelse.

Det manglende kunnskapsgrunnlaget om barnehagenes regeletterlevelse henger til dels sammen med hvordan ansvaret for tilsyn er plassert i sektoren. Det foreligger ingen samlede

oppsummeringer av kommunenes gjennomførte tilsyn med barnehagene, noe som kunne gitt et visst innblikk i hvorvidt regelverket etterleves eller ikke (Deloitte 2024). På den annen side går det frem av eksisterende kunnskapsgrunnlag at det er en del utfordringer knyttet til ivaretagelsen av rollen som kommunal barnehagemyndighet, herunder utførelsen av tilsynsrollen. Manglende kapasitet og kompetanse, manglende risikobaserte tilnærminger til gjennomføring av tilsyn og uklar ansvars- og rollefordeling mellom kommunen som barnehageeier og -myndighet, er noen av utfordringene tidligere undersøkelser har pekt på (Deloitte 2024; Deloitte 2022; Homme mfl. 2023; Rambøll 2012; Utdanningsdirektoratet 2024). Gjennom Utdanningsdirektoratets oppsummering av statsforvalternes tilsyn med barnehage- og opplæringsområdet i 2023 pekes det på at det ble avdekket brudd på regelverket i 23 av 30 tilsyn med barnehagemyndighetens veilednings- og tilsynspraksis.

Tall fra Utdanningsdirektoratet viser også at det gjennom de siste ti årene har vært en nedgang både i andelen barnehager som det er ført tilsyn med, samt det totale antallet tilsyn med barnehager på landsbasis (Utdanningsdirektoratet, u.å.a). I tillegg er det hvert år en rekke av landets kommuner som ikke har gjennomført tilsyn med barnehager, se også kapittel 4.5.2.

5.3 Utfordrende rettsregler

I spørreundersøkelsene stilte vi spørsmål om hvilke områder eller deler av regelverket som respondentene opplever som mest utfordrende å etterleve. Respondentene ble bedt om å krysse av på inntil fem krav og oppgaver de mener det er knyttet størst utfordringer til. I det følgende presenterer vi først barnehagestyrernes svar på spørsmålet, før vi deretter går nærmere inn på barnehageeierens og barnehagemyndighetenes svar på tilsvarende spørsmål.

5.3.1 Barnehagestyrere

Som det går frem av Figur 29, svarer så mye som 34 prosent av de totalt 1161 styrerne som svarte på dette spørsmålet, at de ikke opplever at det er noen krav i regelverket som representerer noen spesielle utfordringer knyttet til regeletterlevelse. Med andre ord opplever rundt en tredjedel av styrerne ingen særskilte utfordringer med å etterleve krav i barnehageloven med forskrifter.³³ Det ble ikke bedt om utdypende fritekstsvar fra respondenter som valgte dette svaralternativet.³⁴ Det er en noe større andel av styrere i private barnehager (44 prosent) som oppgir at de ikke opplever noen spesielle utfordringer knyttet til regeletterlevelse sammenlignet med styrere i kommunale barnehager (33 prosent). Vi merker oss også at styrerne i de største barnehagene (mer enn 120 barn) i mindre grad enn styrerne i de minste barnehagene (1-25 barn) velger dette svaralternativet. I de minste barnehagene svarer 46 prosent av styrerne at det ikke er noen spesielle utfordringer, mens 29 prosent av styrerne i de største barnehagene svarer det samme. Kommunestørrelse synes ikke å ha vesentlig betydning for hvorvidt styrerne velger dette svaralternativet.

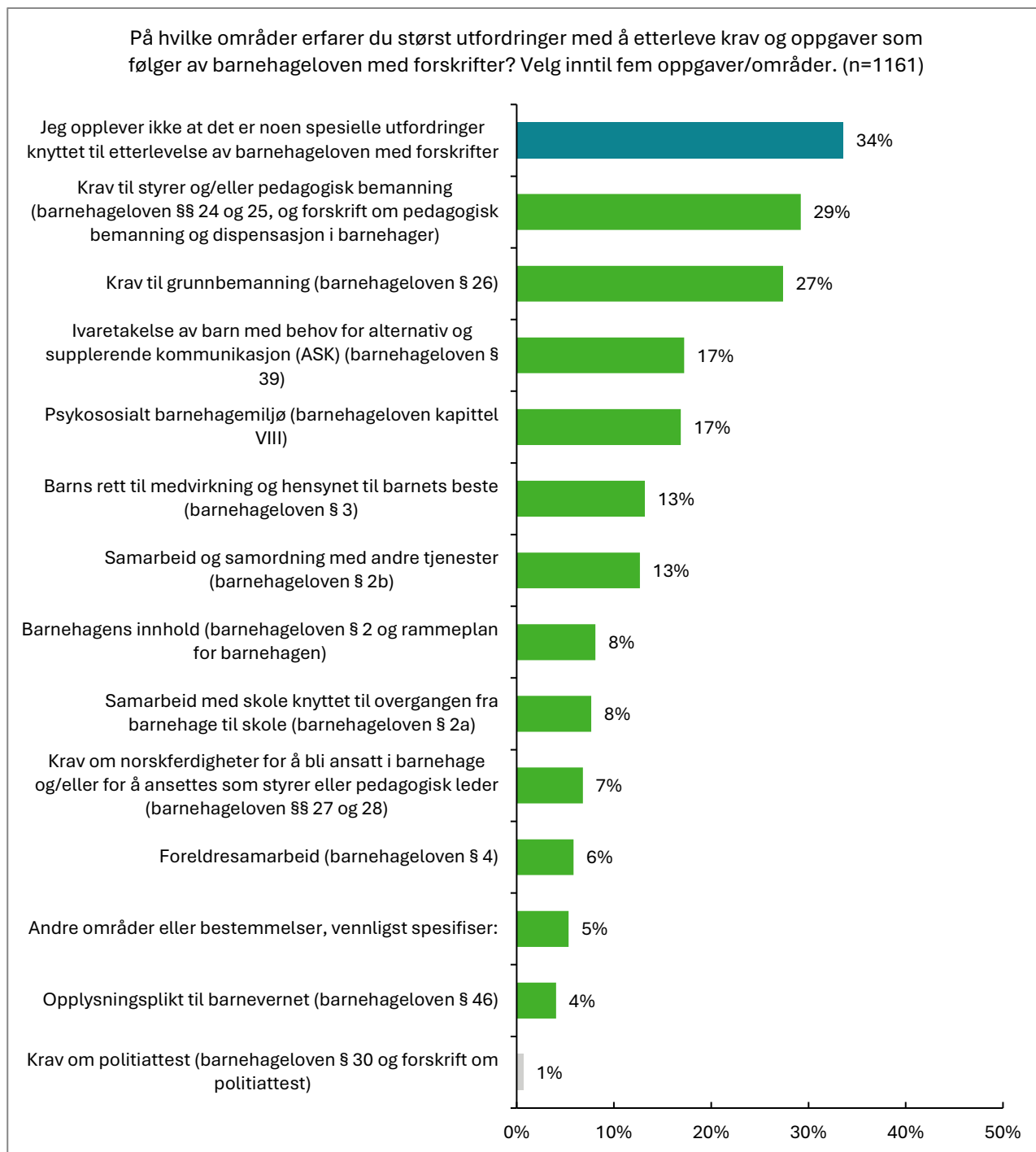
³³ Dette utgjør 390 respondenter. I tillegg krysset ytterligere 65 respondenter av for dette svaralternativet i tillegg til å krysse av for andre områder vedkommende opplever som utfordrende. Med andre ord synes disse respondentene å ha misforstått svaralternativet. Det er mulig respondentene kun har valgt et eller to andre svaralternativer, og har valgt dette alternativet i tillegg for å signalisere at de ikke mener det er noen flere utfordringer. For å få et mer korrekt bilde av hvor mange som reelt sett mener at det ikke er noen spesielle utfordringer knyttet til etterlevelse av barnehageloven med forskrifter, er ikke avkryssingen til respondenter som også har valgt andre svaralternativer regnet med i figuren.

³⁴ Svaralternativet kan indikere at respondentene representerer eksempler på god praksis. Dette forutsetter vel og merke en korrekt forståelse både av krav som er stilt gjennom regelverket, og egen praksis vurdert opp mot disse kravene. Vi valgte å ikke følge opp denne avkryssingen med fritekstspørsmål, da det kan være krevende for respondenter å skulle begrunne denne typen svar i et spørreskjema, i tillegg til at det er en del forutsetninger som må være på plass for å være sikker på at respondenten representerer et eksempel på god praksis.

Spørreundersøkelsen viser videre at bemannings- og kompetansekravene er de to mest utfordrende kravene i regelverket for barnehagestyrerne. 29 prosent av styrerne angir at krav til styrer og/eller pedagogisk bemanning (barnehageloven §§ 24 og 25, og forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehagen) er ett av inntil fem rettsregler som oppleves som krevende å etterleve. Nesten like stor andel (27 prosent) svarer at krav til grunnbemanning (§ 26) er ett av kravene i regelverket som det er størst utfordringer knyttet til å etterleve. Som nevnt over, går vi nærmere inn på hvert av disse rettsreglene i kapittel 6.

Derneft kommer ivaretagelse av barn med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) med 17 prosent, psykososialt barnehagemiljø (17 prosent), og barns rett til medvirkning og hensynet til barnets beste (13 prosent). En like stor andel (13 prosent) krysset av for samarbeid og samordning med andre tjenester som et av de mest utfordrende kravene i regelverket å etterleve.

Figur 29: Områder der det er utfordrende å etterleve krav i regelverket. Barnehagestyrer. Prosent.



Det synes å være færre som opplever utfordringer med kravene til barnehagens innhold (barnehageloven §2 og rammeplan for barnehagen) og kravet om samarbeid med skole knyttet til overgang fra skole til barnehage, da kun åtte prosent krysset av for dette. Det samme gjelder krav om norskferdigheter for å bli ansatt og foreldresamarbeid, som henholdsvis syv og seks prosent av respondentene krysset av for.

Bestemmelser om opplysningsplikt til barnevernet og krav om politiattest synes ikke å være lovområder som mange barnehagestyrere opplever som utfordrende å etterleve, da kun fire prosent oppga at opplysningsplikt til barnevernet er krevende å etterleve, og kun én prosent av styrerne svarte at krav om politiattest er utfordrende.

Til sammen 62 respondenter krysset av for «Andre områder eller bestemmelser» og ga utfyllende svar gjennom fritekst. Noen nevnte her utfordringer som egentlig er dekket opp av de faste svaralternativene. Det er ikke gjort en kontroll av hvorvidt respondentene i tillegg har krysset av for svaralternativet som ligner på fritekstsvaret, eller av en eller annen grunn har valgt fritekstfeltet istedenfor et fast svaralternativ.

Noen få respondenter påpeker at det er den totale mengden av krav og oppgaver som utgjør et problem:

«Det er ikke spesielle områder som er vanskelig å etterleve, men summen av alle kravene gjør det utfordrende å følge opp.»

(Styrer, kommunal barnehage)

Selv om dette kun er et fåtall respondenter, er det tankevekkende, og vi spør oss selv om flere hadde avgitt dette svaret dersom det hadde vært et eksplisitt svaralternativ i spørreskjemaet.

Et tjuetalls fritekstsvaer tar opp bemanning og bemanningsnormen. Like mange tar opp ulike problemstillinger knyttet til spesialpedagogisk hjelp og barn med nedsatt funksjonsevne. Dernest er det en håndfull som nevner ulike sider av kapittel VIII (psykososialt barnehagemiljø).

Det er kun et fåtall av fritekstsvarene som omhandler krav i regelverket som ikke dekkes av de faste svaralternativene. En håndfull angir internkontroll som en utfordring, og én respondent nevner HMS, med andre ord krav som framgår av arbeidsmiljøloven med forskrifter, ikke barnehageloven.

Selv om vi stilte spørsmål om årsaker til utfordringene i påfølgende oppfølgingsspørsmål knyttet til hver enkelt utfordring (disse svarene gjennomgås per rettsregel i kapittel 6), er det flere som forklarer avkrysningene sine i fritekstfeltet, og et titalls respondenter påpeker her at lav bemanning – ikke minst i forbindelse med fravær – kan gå utover kvaliteten. Det kan da dreie seg om arbeid med psykososialt barnehagemiljø, oppfølging av barn med spesielle behov og oppfyllelse av kravene i rammeplanen, som påvirkes av utfordringer knyttet til bemanning.

Hver respondent ble som nevnt invitert til å velge inntil fem av svaralternativene. Vi har allerede sett at 34 prosent av dem (390 respondenter) oppgir at de ikke opplever noen spesielle utfordringer med etterlevelse av regelverket. Det er med andre ord 771 respondenter som har krysset av for én eller flere utfordringer.³⁵

De 771 styrerne har til sammen satt 1800 kryss for ulike utfordringer – det vil si at i gjennomsnitt krysser hver styrer av for at 2,33 krav og oppgaver i regelverket er utfordrende å etterleve. Dette betyr at relativt mange av de som opplever utfordringer, bruker langt mindre enn den tildelte

³⁵ Blant disse har vi inkludert de 65 som trolig oppfatter at de krysser av for «ingen ytterligere utfordringer», som forklart tidligere. Vi har også inkludert de 62 respondentene som benyttet seg av fritekstfeltet under alternativet «Andre områder eller bestemmelser».

«kvoten» på fem avkryssninger. Relativt mange av disse krysser kun av for pedagogisk bemanning og/eller grunnbemanning, noe som bidrar til å understreke dette som to hovedutfordringer i sektoren. Det er med andre ord mange styrere som opplever andre krav i regelverket som relativt uproblematisk, men som likevel strever med disse to utfordringene.

5.3.2 Barnehageeiere

I svarene fra barnehageeier er det likheter, men også noen ulikheter, sammenlignet med styrerne. Svarfordelingen presenteres i Figur 30. Også blant eierne svarer nesten en tredjedel (30 prosent) at de ikke opplever at det er noen krav og oppgaver i regelverket som representerer spesielle utfordringer knyttet til regeletterlevelse.³⁶ Det er en overvekt av eiere for private barnehager som velger dette svaralternativet (43 prosent) sett i forhold til kommunale barnehageeiere (29 prosent). Vi merker oss også at eiere i store kommuner i større grad enn eiere med barnehager i små kommuner mener at det ikke er noen særskilt utfordrende områder.³⁷

Videre ser vi at eierne, i likhet med styrerne, svarer at krav til pedagogisk kompetanse (32 prosent) og grunnbemanning (27 prosent) representerer viktige utfordringer. Det er også mange som oppgir internkontroll (27 prosent) som et utfordrende område.

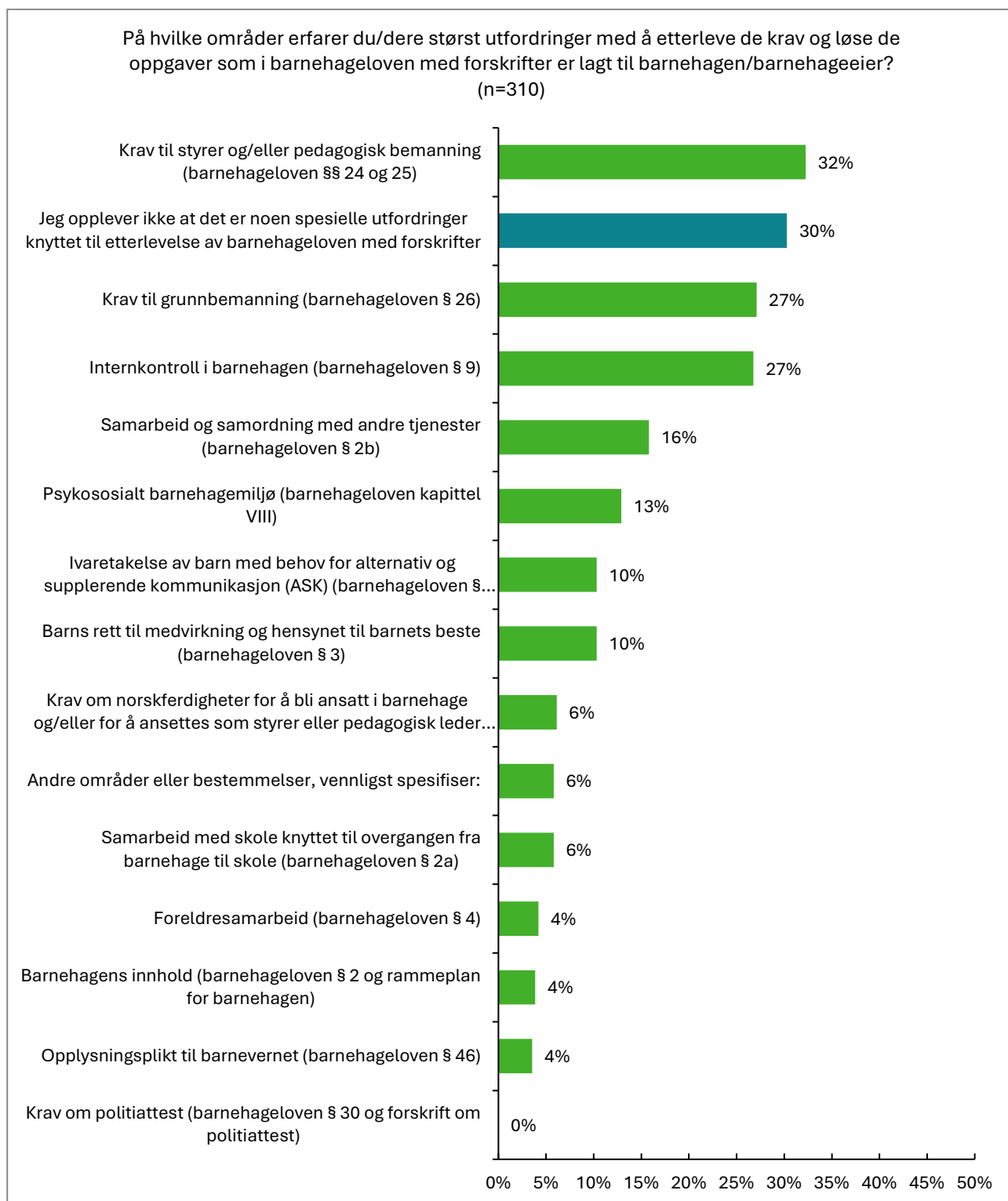
Samarbeid og samordning med andre tjenester blir oppgitt å være utfordrende å etterleve av 16 prosent av eierne. 13 prosent av dem svarer at krav knyttet til psykososialt barnehagemiljø er utfordrende å etterleve, mens ti prosent krysser av for ivaretagelse av barn med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon. Like mange eiere (ti prosent) svarer at bestemmelser om barns rett til medvirkning og hensyn til barnets beste er utfordrende å etterleve.

Videre er det noen svaralternativer som hver velges av mindre enn 20 respondenter. Seks prosent svarer at krav om norskferdigheter for å bli ansatt i barnehage, og samarbeid med skole knyttet til overgangen fra barnehage til skole er utfordrende områder å etterleve. Fire prosent oppgir at foreldresamarbeid, barnehagens innhold og opplysningsplikt til barnevernet gir særskilte opphav til utfordringer. Ingen anser kravet til politiattest for å være blant de mest utfordrende områdene.

³⁶ Dette utgjør 93 respondenter. I tillegg krysset ytterligere 18 respondenter av for dette svaralternativet i tillegg til å krysse av for andre områder vedkommende opplever som utfordrende. Med andre ord synes disse respondentene å ha misforstått svaralternativet. Det er mulig respondentene kun har valgt et eller to andre svaralternativer, og har valgt dette alternativet i tillegg for å signalisere at de ikke mener det er noen flere utfordringer. For å få et mer korrekt bilde av hvor mange som reelt sett mener at det ikke er noen spesielle utfordringer knyttet til etterlevelse av barnehageloven med forskrifter, er ikke avkryssingen til respondenter som også har valgt andre svaralternativer regnet med i figuren.

³⁷ 27 prosent av eierne som har barnehager i små kommuner velger dette svaralternativet, sammenlignet med 38 prosent i mellomstore kommuner og 40 prosent i store kommuner. Når det gjelder private barnehageeiere, representerer et klart flertall av eierne enkeltstående barnehager. Til sammen tolv av 148 private barnehageeiere har imidlertid svart at de representerer enten en liten, mellomstor eller stor kjede eller konsern. Disse kan eie barnehager i flere kommuner, og kommunestørrelse er i disse tilfellene koblet til adressen for barnehageeierens hovedkontor (basert på registrerte data i NBR). De øvrige private barnehageeierne (136 respondenter) er eiere av enkeltstående barnehager og har således en tydelig kommunetilknytning.

Figur 30: Områder der det er utfordrende å etterleve krav. Barnehageeier. Prosent.



Seks prosent av eierne, tilsvarende 19 respondenter, krysser av for at det er andre områder som er utfordrende. I de 19 fritekstsvarerne fra eierne er det noen respondenter som «dupliserer» svaralternativene. En håndfull nevner spesialpedagogisk hjelp og barn med nedsatt funksjonsevne, og et par eiere nevner bemanningsnormen.

Noen få trekker fram krav i regelverket som ikke dekkes av de faste svaralternativene. Her nevnes blant annet HMS samt ulike administrative plikter som forsikringer, pensjonsavtaler og øvrige forpliktelser man har som arbeidsgiver. Her vises det med andre ord til krav som framgår av arbeidsmiljøloven med forskrifter, ikke av barnehageloven. En håndfull respondenter nevner økonomi som en utfordring, men da mer knyttet til kvalitet og/eller som et problem i seg selv, ikke eksplisitt knyttet til etterlevelse av barnehageloven med forskrifter.

Hver respondent ble som nevnt invitert til å velge inntil fem av svaralternativene. Vi har allerede sett at 30 prosent av dem (93 respondenter) oppgir at de ikke opplever noen spesielle utfordringer knyttet til regeletterlevelse. Det er med andre ord 216 respondenter som har krysset av for én eller flere utfordringer.³⁸

De 216 eierne har til sammen satt 511 kryss for ulike utfordringer. Det vil si at i gjennomsnitt krysser hver barnehageeier av for at 2,37 krav og oppgaver i regelverket er utfordrende å etterleve. Dette betyr at også blant eierne er det relativt mange av de som opplever utfordringer, som bruker langt mindre enn den tildelte «kvoten» på fem avkryssninger. Også her krysser relativt mange kun av for pedagogisk bemanning og/eller grunnbemanning, noe som bidrar til å understreke dette som to hovedutfordringer i sektoren. Det er med andre ord mange eiere som opplever andre krav i regelverket som relativt uproblematisk, som likevel strever med disse to utfordringene.

5.3.3 Kommunen som barnehagemyndighet

I spørreundersøkelsen rettet mot de kommunale barnehagemyndighetene stilte vi spørsmål om på hvilke områder de erfarer at barnehagene i kommunen har størst utfordringer med å etterleve krav i regelverket. I disse svarene ser vi et litt annet mønster enn i svarene til styrerne og eierne. I denne undersøkelsen inkluderte vi ikke svaralternativet «ingen spesielle utfordringer».

Figur 31 viser at 43 prosent av barnehagemyndighetene oppgir psykososialt barnehagemiljø som et område barnehagene har utfordringer med å etterleve, etterfulgt av internkontroll i barnehagen (42 prosent). En nesten like stor andel oppgir krav til styrer og/eller pedagogisk bemanning (41 prosent). Barnehagemyndighetene ser med andre ord på både barnehagemiljø og internkontroll som betydelig større utfordringer enn det barnehageeiere og barnehagestyrere anser dem for å være.

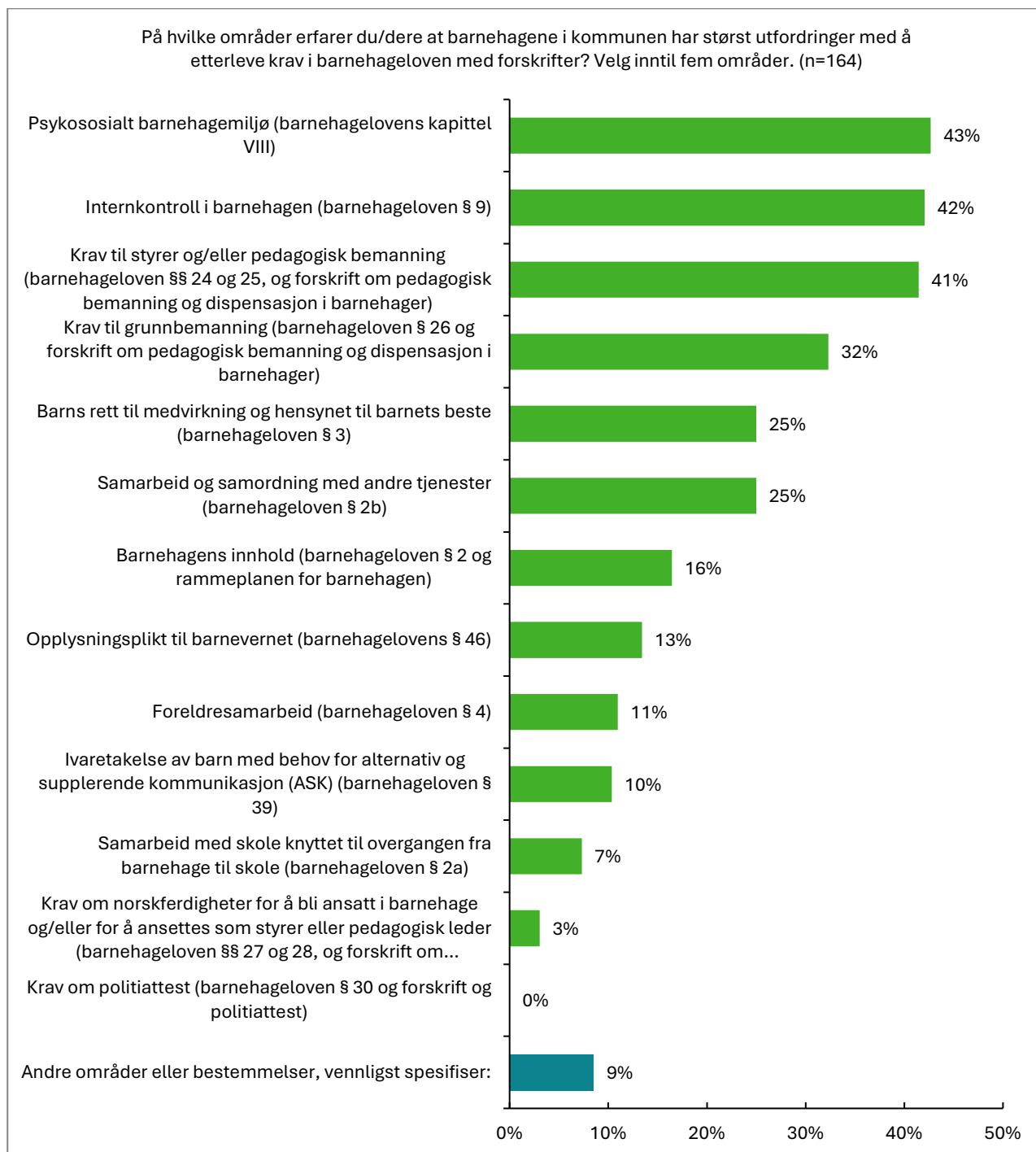
Videre er det 32 prosent som oppgir kravet til grunnbemanning, og en noe mindre andel (25 prosent) som hver krysser av på barns rett til medvirkning og hensynet til barnets beste, og samarbeid og samordning med andre tjenester, henholdsvis.

Det vurderes å være noe færre utfordringer knyttet til barnehagens innhold (16 prosent) og opplysningsplikt til barnevernet (13 prosent). Elleve prosent oppfatter at barnehagene har utfordringer med å etterleve krav til foreldresamarbeid, mens ti prosent oppgir ivaretagelse av barn med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK).

³⁸ Blant disse inngår de 18 respondentene som også hadde krysset av for at det ikke er noen særskilte utfordringer, i tillegg til å krysse av for andre svaralternativer. De 19 respondentene som valgte «andre områder eller bestemmelser» inngår også.

Det virker ikke som barnehagemyndigheten vurderer at det er vesentlige utfordringer knyttet til etterlevelse av barnehageloven § 2 a – samarbeid med skole knyttet til overgang fra barnehage til skole. Kun syv prosent krysset av på dette svaralternativet. Kun tre prosent krysset av på krav om norskferdigheter for å bli ansatt i barnehagen er utfordrende, noe som i stor grad samsvarer med vurderingen til henholdsvis barnehageeierne og barnehagestyrerne.

Figur 31: Områder der barnehagene har utfordringer med å etterleve krav regelverket. Barnehagemyndighet. Prosent.



Ni prosent, tilsvarende, 19 respondenter, viser til «andre områder eller bestemmelser», og har utdypet svaret gjennom fritekst. Her er det først og fremst bemanningsutfordringer som trekkes fram. Én respondent påpeker at etterlevelse oppnås gjennom å innvilge dispensasjoner i stort omfang.

De 164 respondentene setter til sammen 457 avkryssninger for de ulike svaralternativene. Det vil si at hver av dem i gjennomsnitt opplever at 2,79 krav og oppgaver i regelverket representerer utfordringer. Dette forklarer at det jevnt over er høyere prosenttall totalt sett i Figur 31 enn i Figur 29 (styrere) og Figur 30 (eiere), hvor gjennomsnittene er henholdsvis 2,33 og 2,37. Barnehagemyndighetene finner med andre ord grunn til å peke på en større bredde av utfordringer enn de to andre respondentgruppene.

Tabell 7: Fordeling av avkryssninger for representanter for kommunale barnehagemyndigheter i Figur 31.

Antall kryss	Antall informanter
1	30
2	47
3	35
4	32
5	20
Sum, informanter	164

Tabell 7 viser fordelingen av avkryssninger, som er relativt jevn, men likevel med noen forskjeller. Vi ser at 47 av respondentene setter to kryss. Dernest er det omtrent like mange som har satt ett, tre og fire kryss. Kun 20 av respondentene har «fylt kvoten» og satt fem kryss. En mulig tolkning av dette er at de «topp tre» utfordringene i Figur 31 er til stede i en del kommuner hvor man i betydelig mindre grad opplever andre utfordringer.

5.4 Årsaker til utfordringer med å etterleve krav i regelverket

I kapittel 6 går vi nærmere inn på hvert av de ulike kravene i regelverket som ovenfor har vist seg å være særlig utfordrende å etterleve, og vi undersøker da også hvilke årsaker respondenter og informanter mener ligger til grunn for utfordringene på hvert enkelt område. Nedenfor går vi imidlertid først nærmere inn på hvilke årsaker som *samlet sett* oppgis å være de viktigste med hensyn til utfordringene med regeletterlevelse.

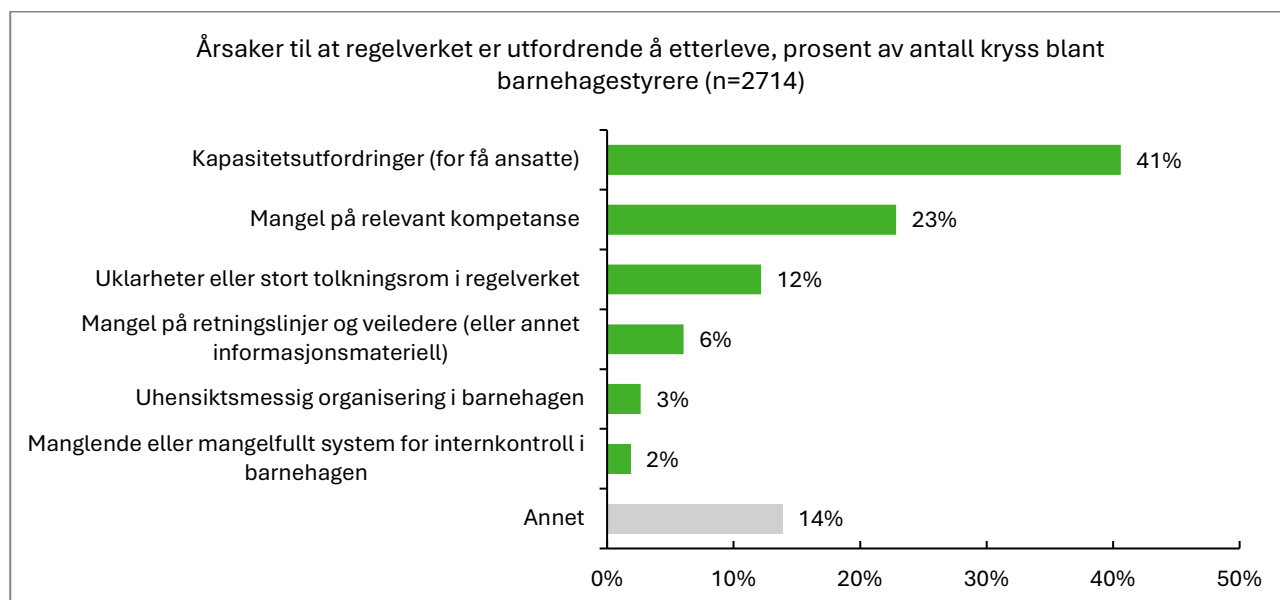
I spørreundersøkelsen fikk respondentene to oppfølgingsspørsmål knyttet til hvert av kravene i regelverket som de krysset av for som utfordrende. Det ene oppfølgingsspørsmålet inviterte til å opplyse hvorvidt og i hvilket omfang utfordringene på angjeldende krav i regelverket gir opphav til regelbrudd. Det andre oppfølgingsspørsmålet inviterte til å krysse av på årsaker til utfordringene.

Som nevnt undersøker vi hvert av kravene i regelverket separat i kapittel 6, og kommer da inn på begge disse oppfølgingsspørsmålene. Nedenfor summerer vi imidlertid svarene om årsak for alle kravene i regelverket samlet. Dette gir oss en samlet svarfordeling når det gjelder årsaker, og et bilde av hvilke årsaker som er de mest fremtredende på tvers av alle kravene i regelverket som blir pekt på som utfordrende.

Vi antar i utgangspunktet at en rekke ulike bakenforliggende faktorer kan ha betydning for barnehagenes og barnehageeierens regeletterlevelse. Norske kommuner har ulike inntekts- og kostnadsbilder, noe som kan ha betydning for de kommunale barnehagene og eierne, men også for de private via kommunenes ansvar for tildeling av tilskudd. Videre kan geografi ha betydning for rekruttering, og ulike typer eierskap kan gi ulike rammebetingelser for styrerne. For eksempel viser en tidligere utredning at rollen som barnehagemyndighet synes å være bedre ivaretatt i de store kommunene sammenlignet med de små, noe vi også ser tendenser til i denne evalueringen (jf. kapittel 3 og 4). Videre er det små men påvisbare forskjeller mellom private og kommunale barnehager, og mellom barnehager i små og store kommuner, når det gjelder arbeid med psykososialt barnehagemiljø (Deloitte, 2024). Vårt datamateriale gir ikke grunnlag for å undersøke slike forhold systematisk, men vi belyser dem i den grad vi finner støtte for det.

Figur 32 viser de samlede oppgitte årsakene i svarene fra barnehagestyrerne.³⁹ Samlet ser vi at kapasitetsutfordringer (for få ansatte) er den årsaken som er angitt oftest som forklaring på at det oppleves som utfordrende å etterleve regelverket. Av alle barnehagestyrernes avkryssninger for årsaker, er 41 prosent satt på dette svaralternativet.

Figur 32: Samlet oversikt over oppgitte årsaker til utfordringer. Barnehagestyrer. Prosent.



³⁹ N representerer her antall ganger dette alternativet er valgt i spørreundersøkelsen til styrerne, og er derfor betydelig høyere enn antall respondenter som har besvart undersøkelsen. Som omtalt tidligere i kapittelet, fikk hver respondent mulighet til å krysse av for inntil fem krav og oppgaver i regelverket som vurderes som mest utfordrende å etterleve. For hvert av de valgte temaene, fikk deretter hver respondent oppfølgingsspørsmål der man blant annet ble bedt om å krysse av for de (inntil) tre viktigste årsakene til at det aktuelle temaet/området oppleves som utfordrende. For å få et overordnet bilde av årsakene, er svarene om årsaker for samtlige reguleringsområder summert, slik at vi får et totalbilde av svarfordelingen.

Videre er 23 prosent av avkrysningene satt på svaralternativet «Mangel på relevant kompetanse». Tolv prosent av avkrysningene angir uklarheter eller stort tolkningsrom i regelverket som årsak til utfordringer, og enda færre, seks prosent, angir mangel på retningslinjer med mer. Organisering og mangelfull internkontroll angis med et svært beskjedent antall avkrysninger.

Det er avgitt et stort antall fritekstsvar på oppfølgingsspørsmålene om årsak til hver utfordring. Til sammen er årsaker til utfordringer beskrevet gjennom 376 fritekstsvar, som utgjør 14 prosent av alle avkrysningene. Disse svarene gjennomgås og gjengis i undersøkelsene av krav i regelverket i neste kapittel. Vi merker oss imidlertid at mange av disse svarene dupliserer eller utdyper de faste svaralternativene i spørreskjemaet, heller enn å vise til helt andre årsaker.

Vi merker oss også at mange styrere har krysset av på kapasitet eller kompetanse som eneste årsak – eventuelt har de krysset av for kun de to. Dette til tross for at de hadde anledning til å krysse av for inntil tre årsaker for hvert utfordrende område. Vi mener at dette er nok en understrekning av at kapasitet og kompetanse er viktige årsaker til utfordringer med regeletterlevelse.

For å illustrere hvordan kapasitetsutfordringene samtidig kan gi opphav til en rekke følgeproblemer, både med regeletterlevelse og kvalitet, gjengir vi et litt mer uttømmende fritekstsvar fra en styrer i en privat barnehage.⁴⁰

«Med den bemanningen vi har i dag, opplever jeg at flere av kravene i barnehageloven og forskriftene blir mer krevende å etterleve fullt ut. Det betyr ikke at vi ikke ønsker eller prøver – tvert imot gjør vi det vi kan innenfor de rammene som finnes – men den daglige driften blir sårbar. Særlig utfordrende er: Å sikre stabil tilstedeværelse og forutsigbarhet for barna, slik loven legger til grunn for et trygt og godt barnehagemiljø. Lav bemanning og uforutsette fravær gir mindre rom for å være i forkant. Å

Beregning av prosenttallene i Figur 32.

Av de totalt 1161 barnehagestyrerne som besvarte spørsmålet om utfordringer, var det 833 som deretter besvarte oppfølgingsspørsmålet om årsaker til hver av de oppgitte utfordringene. Disse gjorde til sammen 2714 avkrysninger for årsaker til de valgte utfordringene. Hver respondent kunne angi maksimalt tre kryss per valgte utfordring. De 2714 avkrysningene fordeler seg dermed utover både valgte utfordringer og tilhørende årsaker og utgjør totaltallet i prosentberegningene i figuren. Blant de 833 respondentene har det blitt krysset av for kapasitetsutfordringer til sammen 1102 ganger, noe som gir prosenttallet 41 ($1102/2714 \cdot 100$). Merk at respondenter kan ha valgt samme årsak for flere angitte utfordringer.

Tilsvarende beregninger ligger til grunn for Figur 33.

⁴⁰ Dette svaret ble avgitt i fritekstfeltet for spørsmålet om utfordringer (ikke om årsaker).

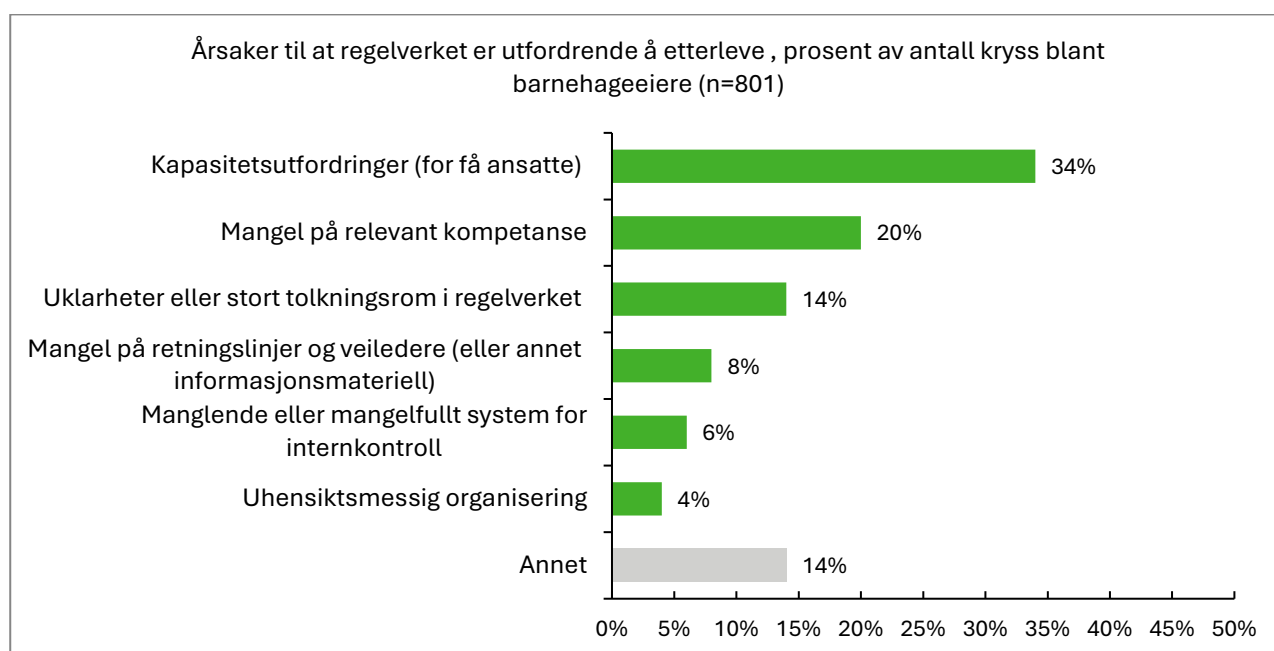
gjennomføre systematisk og forebyggende arbeid, spesielt knyttet til psykososialt miljø (§41 og §42), siden dette krever tid til observasjon, refleksjon og oppfølging – tid som ofte blir spist opp av driftsbehov. Å dokumentere og evaluere arbeidet slik lovverket krever, fordi tid til planlegging, faglig refleksjon og veiledning blir redusert. Å gi ansatte nødvendig støttende ledelse og veiledning, som er avgjørende for at de skal kunne oppfylle lovens krav i praksis. Vi jobber målrettet og gjør prioriteringer, men med dagens bemanningssituasjon blir det krevende å sikre den bredden og grundigheten lovverket krever. Et styrket personalgrunnlag ville gjort det betydelig enklere å sikre kvalitet, kontinuitet og lov etterlevelse på en mer robust måte.»

(Styrer, privat barnehage)

Også barnehageeierne ble invitert til å oppgi inntil tre årsaker for hver angitte utfordring. Et nærmest identisk bilde avtegner seg i svarene fra barnehageeierne, som det vi har omtalt over basert på styrernes svar. Se Figur 33. Kapasitetsutfordringer (for få ansatte) er samlet sett den viktigste årsaken til utfordringene (34 prosent av alle avkrysningene). Deretter følger mangel på relevant kompetanse (20 prosent) og uklarheter eller stort tolkningsrom i regelverket (14 prosent). Mindre viktige årsaker er mangel på retningslinjer og veiledere (åtte prosent), manglende internkontroll (seks prosent) og uhensiktsmessig organisering (fire prosent). Også her ble det avgitt et stort antall fritekstsvar, 112 til sammen.

Funnene er i tråd med tidligere evalueringer på barnehagefeltet. Eksempelvis fant Deloitte (2024) at det er utfordrende for barnehagene å implementere nye bestemmelser om psykososialt barnehagemiljø på grunn av manglende kapasitet og utilstrekkelig støttemateriell.

Figur 33: Samlet oversikt over oppgitte årsaker til utfordringer. Barnehageeier. Prosent.



Spørreundersøkelsen rettet mot barnehagemyndighetene inneholdt ingen oppfølgings spørsmål om hva de anser for å være årsaker til det de mener er barnehageeierens og barnehagenes største utfordringer knyttet til regeletterlevelse.

5.4.1 Andre forhold som potensielt kan påvirke regeletterlevelsen

I intervju peker enkelte av informantene også på generelle endringer i samfunnet som indirekte kan sette regeletterlevelse i barnehagesektoren under press. En styrer nevner for eksempel at det er større behov for spesialpedagogisk hjelp i barnegruppen i dag enn det var før. Situasjonen beskrives som at det er barn med større og mer sammensatte utfordringer sammenlignet med tidligere. Utviklingen bekreftes av flere informanter, blant annet en kommunal barnehageeier i en stor kommune som peker på at de ser en økt grad av autismediagnoser blant barnehagebarn. Også gjennom fritekstkommentarer i spørreundersøkelsene er det en god del respondenter, særlig blant styrerne, som peker på lignende tendenser. Det blir vist til økte behov for individuell oppfølging, og økt grad av uro og utagering i barnegruppen, uten at bemanningen økes tilsvarende.

Flere informanter forteller også om endringer i hvordan barnehagen brukes av foreldre. Noen beskriver at foreldre i dag leverer barna tidligere og henter senere sammenlignet med tidligere, og at det legger mer press på barnehagen som virksomhet og på bemanningen man har tilgjengelig. I tillegg viser flere til en mer generell opplevelse av endringer i foreldregruppen. Foreldre krever mer enn før, blir det påpekt. Når det gjelder det pedagogiske innholdet har det ikke skjedd noen vesentlig endring, men det pekes på at foreldrene i dag ønsker mer informasjon enn de gjorde før. Informasjonen skal også være stadig mer detaljert, og den skal være skriftlig. Dette er tidkrevende, og tar tid bort fra barna. Det vises til at dette er en vanskelig balansegang for barnehagen, som dermed får mindre tid tilgjengelig til det pedagogiske arbeidet.

En styrer i en privat barnehage kommenterer også at en del foreldre kan ytre ønsker om at barnet deres ikke skal leke med bestemte andre barn, og tidvis stiller krav som styreren opplever er i direkte motstrid med barnehageloven. Barnehagen kan ikke etterkomme disse kravene, men det påpekes at det kan være tidkrevende for barnehagen å ivareta en dialog der de forklarer hvorfor dette ikke er mulig. Igjen er dette noe som legger beslag på allerede knapp tid blant personalet. En styrer peker også på at de ser behov for økt veiledning av foreldregruppen, blant annet med hensyn til grensesetting. Igjen støttes opplevelsen av endringer i foreldregruppen av en rekke utsagn i fritekstkommentarer i spørreundersøkelsene, særlig fra barnehagestyrerne, men til dels også fra eierne. Det vises blant annet til at foreldre forventer mer og har et sterkere fokus på eget barn, noen ganger på bekostning av fellesskapet.

Respondentene, primært styrere og eiere, tegner et bilde av en hverdag hvor de nye utfordringene direkte fører til et økt press på personalet og en forskyvning av arbeidsoppgavene. Å håndtere krevende atferd og høye forventninger beskrives som emosjonelt og fysisk belastende for personalet, og knyttes av flere respondenter til utfordringer med høyt sykefravær i sektoren. Det pekes også på at personalet ofte må bruke mye tid på enkeltbarn med store behov, på bekostning av oppfølgingen av resten av barnegruppen. En god del av respondentene beskriver en situasjon hvor systemet, som de mener allerede var strukket til bristepunktet, nå møter en ny virkelighet det absolutt ikke er dimensjonert for. Dette

gjør at gapet mellom lovens krav og barnehagens reelle mulighet til å etterleve dem, blir enda større og mer kritisk.

5.5 Oppsummering og vurdering

Gjennom dette kapitlet har vi beskrevet hvilke deler av barnehageloven med forskrifter barnehageeiere og styrere opplever som mest utfordrende å etterleve, samt de bakenforliggende årsakene til disse utfordringene. Gjennomgangen tegner et tydelig, men også sammensatt bilde. På den ene siden fremstår store deler av regelverket som relativt uproblematisk for flertallet av aktørene. På den andre siden peker et betydelig mindretall på noen få, men svært dominerende utfordringer.

Et hovedfunn er en tydelig konsensus blant en betydelig andel av styrerne og eierne om at bemanning og kompetanse er de desidert største utfordringene i sektoren. Både styrere og eiere rangerer kravene til pedagogisk bemanning og grunnbemanning som de vanskeligste å etterleve. Dette er samtidig ikke isolerte utfordringer, men derimot grunnleggende faktorer kan påvirker evnen til å etterleve en rekke andre krav.

Når vi ser på årsakene til de opplevde utfordringene, forsterkes bildet ytterligere. Både styrere og eiere peker i all hovedsak på kapasitetsutfordringer (for få ansatte) og mangel på relevant kompetanse som de viktigste driverne for de opplevde utfordringene. Disse to årsakene utgjør til sammen over 60 prosent av alle oppgitte årsaker fra styrerne og over 50 prosent fra eierne. Dette indikerer at mange av utfordringene med regeletterlevelse ikke primært skyldes manglende vilje, dårlig organisering eller uklare retningslinjer, men en opplevelse av at de grunnleggende ressursene – tid, folk og fagkunnskap – ikke strekker til. Rekrutteringsutfordringer, som nevnes i intervjuer og fritekstsvaer, er en sentral del av dette bildet, og er noe vi kommer tilbake til og drøfter i ytterligere detalj i kapittel 6. Der vil vi også gå nærmere inn på enkelte variasjoner i årsakene avhengig av hvilket reguleringsområde det vises til som utfordrende å etterleve.

Et annet sentralt funn er de observerte ulikhetene i oppfatninger mellom de ulike aktørgruppene. Mens styrere og eiere er samstemte om at bemanning og kompetanse er hovedutfordringen, har barnehagemyndighetene et noe annet perspektiv. De erfarer at barnehagenes største utfordringer ligger i etterlevelsen av kravene til psykososialt barnehagemiljø og internkontroll, tett fulgt av bemannings- og kompetansekravene. At barnehagemyndighetene rangerer disse to områdene høyere enn styrerne og eierne selv gjør, er slik vi ser det et tankevekkende funn. Det kan tyde på at barnehagene og eierne undervurderer kompleksiteten i disse kravene, eller at de ikke har tilstrekkelig oversikt over egen praksis. Alternativt kan det reflektere at barnehagemyndighetene, gjennom sin tilsyns- og veiledningsrolle, har et annet og mer kritisk blikk på disse systematiske kvalitetsområdene, eller at barnehagemyndighetene har en oppfatning om utfordringer som er basert på risikoene slik de var for noen år siden, uten hensyn til eventuell utvikling de siste årene. Uansett årsak, avdekker dette spriket en viss ulikhet i virkelighetsoppfatning mellom de som skal utøve og de som skal kontrollere.

Det er også verdt å merke seg at en betydelig andel, rundt en tredjedel av både styrere og eiere, oppgir at de ikke opplever noen spesielle utfordringer med å etterleve regelverket. Dette kan selvsagt være et uttrykk for velfungerende barnehager med god praksis og tilstrekkelige

ressurser. Samtidig, i lys av den generelle mangelen på systematisk tilsyn og ekstern kontroll i sektoren, kan det ikke utelukkes at dette også kan skyldes en manglende bevissthet om regelverkets fulle bredde og dybde. Når såpass mange oppgir å ikke ha utfordringer, samtidig som barnehagemyndighetene peker på en oppfatning om systematiske svakheter ved for eksempel internkontroll, reiser det spørsmål ved hvor treffsikker egenvurderingen i sektoren faktisk er.

Samlet sett gir kapitlet et bilde av en sektor som strever med å balansere kvalitetskrav med knappe ressurser. Utfordringene knyttet til bemanning og kompetanse er ikke bare tekniske hindringer, men fundamentale forutsetninger for å kunne realisere intensjonene i store deler av barnehageloven. Når disse grunnleggende rammene svikter, blir også etterlevelsen av andre viktige bestemmelser satt under press.

6 Nærmere om barnehagene og barnehageeierens regeletterlevelse – ulike krav i regelverket

I dette kapitlet går vi nærmere inn på de ulike kravene i regelverket som barnehageeierne og barnehagene opplever at det er knyttet utfordringer til. Vi undersøker hvorvidt utfordringene innebærer brudd på regelverket, og vi går nærmere inn på årsakene til de ulike utfordringene.

6.1 Innledning

I dette kapitlet tar vi for oss de kravene i regelverket som fremheves som mest utfordrende av en eller flere av respondentgruppene (jf. kapittel 5). Som vi så i kapittel 5, varierer det noe hvilke deler av regelverket henholdsvis styrere, barnehageeiere og kommunale barnehagemyndigheter fremhever som mest utfordrende. Nedenfor vier vi primært oppmerksomhet til de delene av regelverket som minst ti prosent av styrerne eller eierne har pekt på som utfordrende, eller som minst 25 prosent av de kommunale barnehagemyndighetene mener at barnehagene/barnehageeierne har utfordringer med å etterleve. Øvrige tema har vi valgt å ikke kommentere spesifikt, da det er få respondenter som har fått oppfølgingsspørsmål om disse temaene.

Tabell 1 i kapittel 1.3 viser de fire hovedtemaene som behandles i denne rapporten, med tilhørende hovedproblemstillinger. I dette kapitlet retter vi altså ytterligere oppmerksomhet mot Tema 2, som dreier seg om barnehagenes og barnehageeierens regeletterlevelse. For å gå nærmere inn på og belyse de delene av regelverket som det er knyttet særlige utfordringer til å etterleve, legger vi til grunn følgende problemstillinger:

- På hvilke lovområder forekommer det brudd på regelverket?
- Hva er årsakene til at det forekommer brudd på regelverket, og/eller at regelverket er utfordrende å etterleve?
- Hvilke faktorer er det som henholdsvis hemmer og fremmer regeletterlevelse?

For hver av de omtalte rettsreglene oppsummerer vi kort bestemmelsene i lov og forskrift. Vi går deretter nærmere inn på hvilke utfordringer det er med å etterleve kravene i regelverket. Det at bestemmelser i regelverket oppleves som utfordrende, er ikke nødvendigvis ensbetydende med at kravene ikke etterleves. I dette kapitlet går vi derfor – for hvert lovkrav – nærmere inn på hvorvidt utfordringene innebærer brudd på bestemmelser i lov eller forskrift. Deretter drøfter vi hvilke forhold som henholdsvis hemmer og fremmer regeletterlevelse innenfor det aktuelle lovkravet. Vi retter også oppmerksomheten mot hvorvidt ulike bakgrunnsvariabler som eierskap og kommunestørrelse synes å ha betydning for hvilke områder som er utfordrende og årsakene til dette.

Vi tar først for oss de to temaene som både barnehageeierne og barnehagestyrerne peker på som mest utfordrende, nemlig bemanning og kompetanse.

6.2 Bemanning og kompetanse

6.2.1 Bestemmelser i lov og forskrift

Barnehageloven kapittel VI regulerer krav og forventninger til barnehagens personell og bemanning. Det er fastsatt krav til barnehagens ledelse (§ 24), pedagogisk bemanning (§ 25) og grunnbemanning (§ 26), samt framsatt særskilte krav som omfatter ferdigheter i norsk (§§ 27 og 28), forbud mot helt eller delvis dekkende klesplagg (§ 29), og politiattest (§ 30). I tillegg er det gitt forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon som blant annet fastsetter minimumskrav til antall pedagoger i barnehagen. Det er særlig kravene omtalt i barnehageloven §§ 24 til 26, og forskriftskravene til pedagogisk bemanning som blir omtalt i dette delkapittelet. Intensjonen med kravene er å sikre at alle barn får et barnehagetilbud av god kvalitet (Utdanningsdirektoratet, 2025f).

I barnehageloven § 24 går det frem av første ledd at barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse. Andre ledd omtaler utdanningskravene til daglig leder og stiller krav til at daglig leder eller styrer i barnehagen skal ha «utdanning som barnehagelærer eller annen høgskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse».

Etter barnehageloven § 25 skal de som tilsettes som pedagogiske ledere, ha barnehagelærerutdanning, eller tilsvarende treårig pedagogisk utdanning på høgskolenivå, med tilleggsutdanning innen barnehagepedagogikk. Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon presiserer kravene til pedagogisk personell og det pedagogiske tilbudet til barn i barnehager. Dette innebærer både et skjønnsmessig krav om at barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk bemanning (første ledd), samt et kvantitativt minstekrav (ofte omtalt som *pedagognormen*) om minst én pedagogisk leder per syv barn under tre år, og én per 14 barn over tre år (andre ledd). Pedagognormen knyttes til hele årsverk, noe som medfører at ett ekstra barn i barnehagen kan utløse krav om en ny fulltidsstilling som pedagogisk leder i barnehagen. Tid som barnehagens styrer bruker på administrasjon og ledelse skal ikke inngå i beregningen av om barnehagen oppfyller pedagognormen eller ikke.

Kommunen har etter forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager §§ 2 og 3 anledning til å innvilge dispensasjon fra norm for pedagogisk bemanning og utdanningskravet i barnehageloven § 25. Dispensasjon fra kravene kan gis for inntil ett år om gangen.

Barnehageloven § 26 fastsetter krav til barnehagens grunnbemanning. Bestemmelsen inneholder to grunnleggende krav for barnehagens bemanning, som begge må være oppfylt for at barnehagen skal etterleve regelverket. I første ledd går det fram at den generelle bemanningen må være tilstrekkelig for å kunne drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. I høringsnotatet fra Kunnskapsdepartementet går det fram at en slik vurdering blant annet må sees i sammenheng med barnegruppens størrelse og barnas behov (Prop. 67 L (2017-2018)). Utdanningsdirektoratet lanserte i 2025 en ny veileder om tilstrekkelig bemanning i barnehagen. Av veilederen går det frem at det gjennom hele barnehagens åpningstid må gjøres en vurdering av om barnehagen har tilstrekkelig bemanning til å drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet (Utdanningsdirektoratet, 2025f).

Kravet om tilstrekkelig bemanning for å kunne drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet henger tett sammen med kravene til formål og innhold, blant annet innholdsbestemmelsen (jf. § 2), bestemmelsene om barns og foreldres rett til medvirkning (jf. §§ 3 og 4), og forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (Utdanningsdirektoratet 2025f). Veilederen understreker at vurderingen av om bemanningen er tilstrekkelig derfor er en helhetsvurdering av en rekke ulike momenter. Utover det som nevnes i Kunnskapsdepartementets høringsnotat, vises det til at barnehagen også bør gjøre en vurdering av personalets sammensatte kompetanse og erfaring, planlagt pedagogisk arbeid (jf. krav om at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet i § 26 første ledd), og arbeidet med et trygt og godt barnehagemiljø (jf. barnehageloven kapittel VIII).

Videre er det for grunnbemanningen fastsatt minimumskrav til forholdstall mellom barnehagens ansatte og antall barn (ofte omtalt som *bemanningsnormen*). Kravet er at barnehagen skal ha én ansatt per tre barn under tre år, og én ansatt per seks barn over tre år. I høringsnotatet fra Kunnskapsdepartementet ble det videre presisert at det er årsverk avsatt til det ordinære og direkte arbeidet med barna i barnehagen som skal tas med i beregningen av barnehagens grunnbemanning (Kunnskapsdepartementet 2017).

I motsetning til bestemmelsene om pedagogisk bemanning, er det for den generelle bemanningen ikke fastsatt kompetansekrav. Bestemmelsen gir kommunen også her mulighet til å innvilge dispensasjon fra kravet for inntil ett år av gangen, når særlige hensyn tilsier det (se nærmere omtale av vedtak om dispensasjoner i kapittel 3.6.5).

6.2.2 Utfordringer med etterlevelse av regelverket

Tall fra Utdanningsdirektoratet (2026) viser at grunnbemanningen i barnehagene på landsbasis for 2025 var i gjennomsnitt 5,7 barn per ansatt. Andelen har vært stabil de siste årene. Det blir i rapporten vist til at kommunale barnehager i snitt har noe høyere grunnbemanning (5,6) sammenlignet med private barnehager (5,7). Nesten alle barnehagene oppfyller bemanningsnormen.

Bildet er annerledes når det gjelder etterlevelse av normen for pedagogisk bemanning. Totalt sett er det om lag to av tre (65,3 prosent) barnehager som oppfyller pedagognormen. 8,4 prosent oppfyller ikke normen, og 26,3 prosent oppfyller normen med dispensasjon. Det er en viss forskjell i svarfordelingen mellom kommunale og private barnehager. Kommunale barnehager har i gjennomsnitt 13,3 barn per barnehagelærer, sammenlignet med 13,7 i private barnehager. Utdanningsdirektoratet peker på at andelen barnehager som oppfyller pedagognormen har gått ned fra 71 prosent siden 2021 (Utdanningsdirektoratet, 2026).

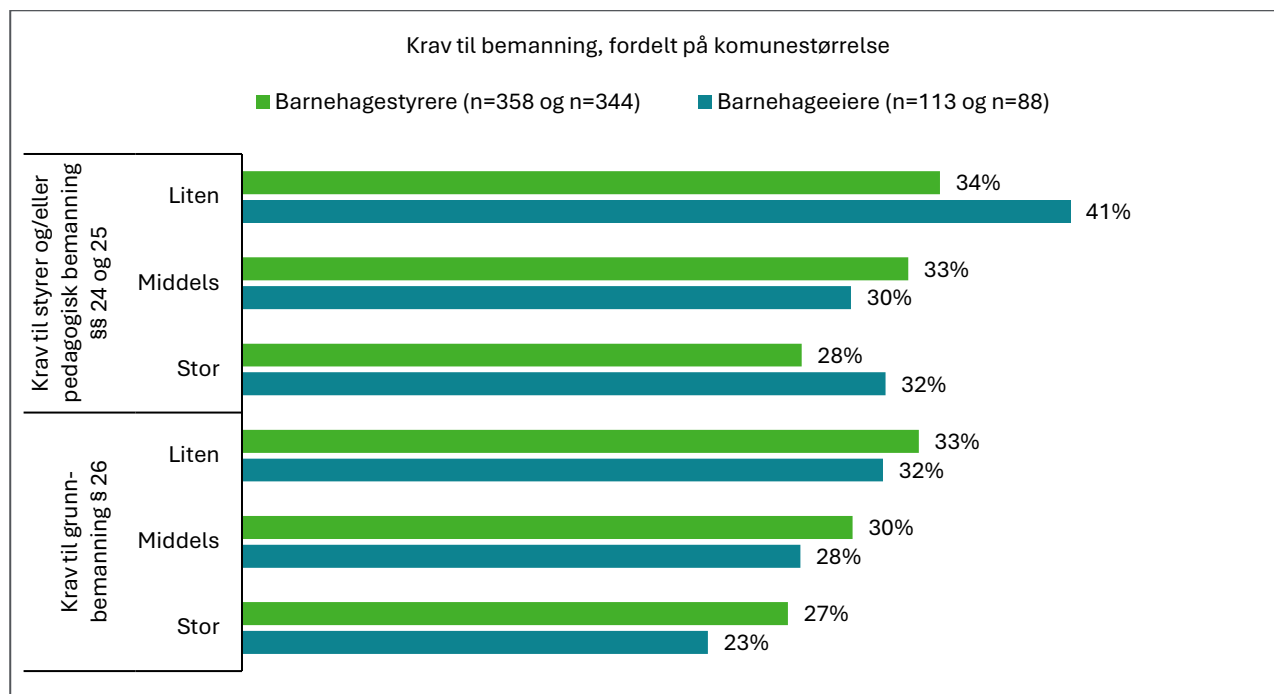
Dataene gir informasjon om innrapportert bemanning, og tar ikke høyde for barnehagens organisering eller den objektive tiden når bemanningen er under minimumsgrensen. Videre er det basert på innrapporterte tall heller ikke grunnlag for å si noe om bemanningens betydning for barnehagenes ansvar for å gi et tilfredsstillende pedagogisk tilbud. Ifølge Utdanningsdirektoratets veileder (2025f) skal dette bero på en helhetsvurdering sett i lys av forhold som for eksempel barnets beste og barnas behov, barnegruppens sammensetning og personalets behov for planleggingstid og andre aktiviteter utenfor barnegruppen. Som vi kommer tilbake til er det noen utfordringer når det gjelder tolkning av kravene til

grunnbemanningen i barnehagene, særlig når det gjelder de skjønnsmessige vurderingene av tilstrekkelighet og hvordan minimumskravene i bemanningsnormen skal forstås.

Av de tre spørreundersøkelsene som er gjennomført til henholdsvis barnehagestyrere, barnehageeiere og barnehagemyndighet, fremgår det at krav til grunnbemanning og krav til pedagogisk bemanning er fremtredende utfordringsområder. Barnehagestyrere og -eiere rapporterer begge at dette er de mest utfordrende kravene i regelverket å etterleve. Barnehagemyndighetene oppgir at krav til pedagogisk bemanning er det tredje vanskeligste området for barnehagene å etterleve, mens kravet til grunnbemanning er det fjerde vanskeligste.

Nærmere analyser av spørreundersøkelsesdataene tyder på at det er noen forskjeller i svarfordelingen avhengig av kommunestørrelse. Som det går fram av figuren under, er det en større andel av både barnehagestyrere og -eiere i små kommuner enn i mellomstore og store kommuner som svarer at kravene til grunnbemanning og pedagogisk bemanning er utfordrende. En forklaring på den observerte sammenhengen kan være at utfordringer med å rekruttere nok personell med riktig kompetanse er mer krevende i mindre kommuner, og særlig kommuner som er mindre sentrale. Som vi kommer tilbake til, finner vi støtte for denne hypotesen i øvrige data fra spørreundersøkelsene og fra intervjudata.

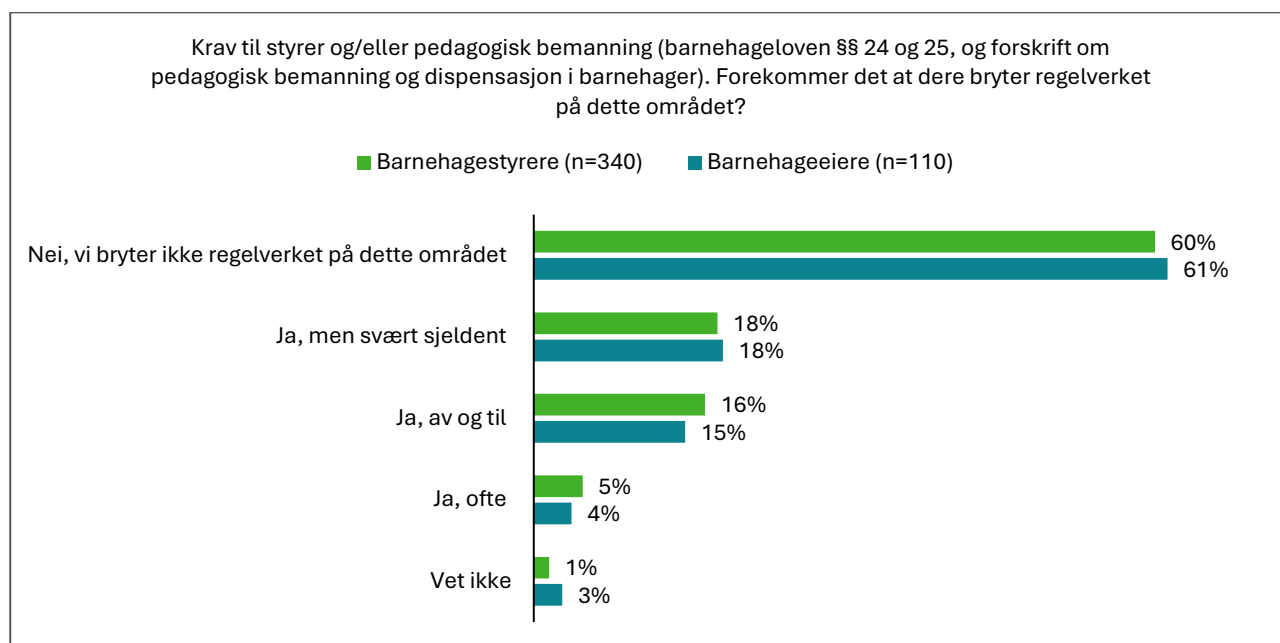
Figur 34: Utfordringer knyttet til grunnbemanning og pedagogisk bemanning fordelt på kommunestørrelse. Barnehagestyrer og barnehageeier. Prosent.



De som krysset av for at *krav til styrer og/eller pedagogisk bemanning* er blant de mest utfordrende kravene i regelverket, fikk oppfølgingsspørsmål om hvorvidt det forekommer at de bryter regelverket på dette området. Som det går fram av figuren under, er barnehagestyrere og -eiere relativt samstemte. De fleste oppgir at de ikke bryter regelverket. Samtidig er det en betydelig andel som svarer at det forekommer at regelverket brytes, enten det er svært sjeldent (18 prosent), av og til (16 prosent) eller ofte (fem prosent). Basert på intervju kan det synes som

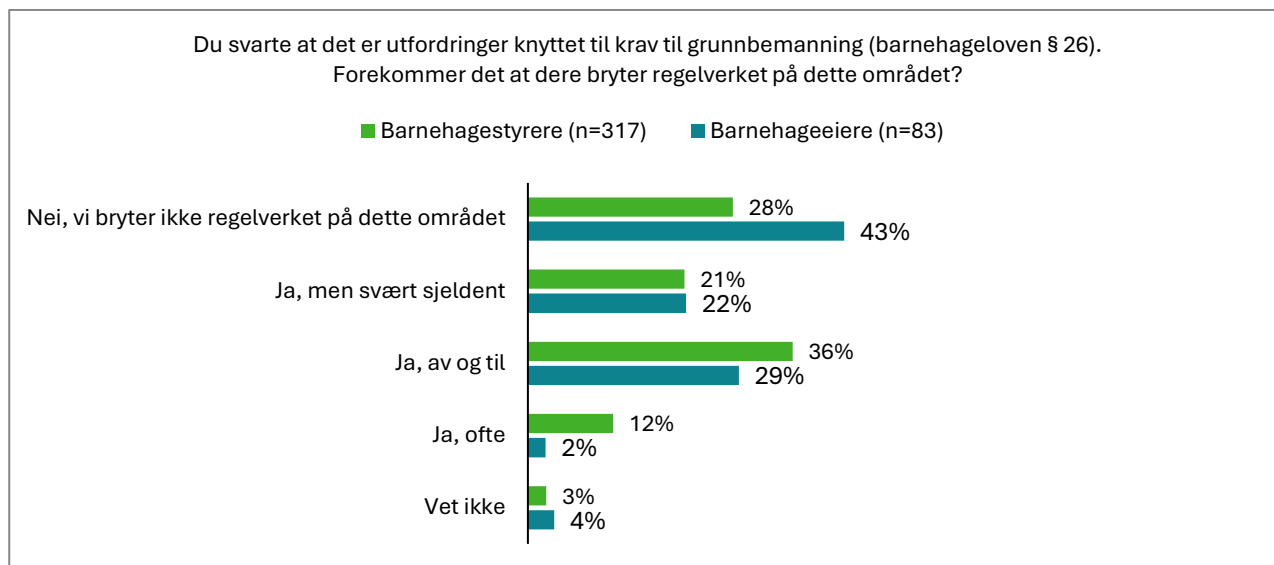
dette dels har med sykefravær å gjøre, hvor barnehagene periodevis kan være uten tilstrekkelig bemanning. Som vist til over, er det også noen få barnehager som ikke oppfyller kravene, heller ikke med dispensasjon. Ut over dette har vi i vårt datamateriale ikke grunnlag for å si sikkert hva respondentene legger i de ulike angivelsene av hyppighet, altså hva det for eksempel konkret vil si at man «av og til» bryter regelverket på dette området.

Figur 35: Forekomst av regelverksbrudd når det gjelder krav til styrer og/eller pedagogisk bemanning. Barnehageeier og barnehagestyrer. Prosent.



På spørsmål om brudd på *krav til grunnbemanning* er det større forskjell på svarene mellom barnehagestyrere og -eiere. En større andel styrere peker på at de bryter regelverket, sammenliknet med eiere. Mulige forklaringer på hvorfor bildet er noe ulikt kan ha å gjøre med at styrerne er tettere på barnehagene og opplever utfordringene med manglende bemanning mer direkte enn det barnehageeier gjør. Barnehagens styrer har ansvar for den daglige driften av barnehagen og dermed også i praksis ansvaret for å sikre etterlevelse av bemanningsnormen, selv om det formelle ansvaret etter barnehageloven § 7 ligger på barnehageeier. Det er som regel barnehagestyrer som i praksis også jevnlig vurderer om barnehagen imøtekommer kravet om tilfredsstillende pedagogisk bemanning, jf. barnehageloven § 26. Forskjellene i svarfordelingen kan imidlertid også ha å gjøre med ulike forståelser av hvordan man skal forstå kravet om tilfredsstillende bemanning, og hva som er tilfredsstillende. I intervju kommer det frem at styrere og eiere ikke alltid har samme vurdering av dette kravet.

Figur 36: Forekomst av regelverksbrudd når det gjelder krav til grunnbemanning. Barnehageeier og barnehagestyrer. Prosent.



Det er klare forskjeller i svarene mellom private og kommunale barnehager. Det er en større andel av kommunale barnehagestyrere som svarer at det av og til forekommer brudd på kravet til *pedagogisk bemanning* (25 prosent), enn i private barnehager (ni prosent). Samtidig er det flere private (68 prosent) enn kommunale barnehagestyrere (51 prosent) som svarer at de *ikke* bryter regelverket på dette området. Vi ser tilsvarende tendens i svarfordeling knyttet til etterlevelse av kravene til *grunnbemanning*. Det er flere kommunale barnehager som svarer at de ofte (16 prosent) eller av og til (42 prosent) bryter regelverket enn private barnehager (hhv. 5 og 25 prosent). Også her er det flere private barnehagestyrere som rapporterer at de *ikke* bryter regelverket (41 prosent) enn kommunale styrere (18 prosent).

Det er videre noen indikasjoner på at også kommunestørrelse kan ha en betydning for respondentenes tilbøyelighet til å svare at det forekommer brudd på krav til *pedagogisk bemanning*. Det er en større andel barnehagestyrere i små kommuner som svarer «ja, men svært sjeldent» på at de bryter regelverket (24 prosent), sammenlignet med i mellomstore (19 prosent) og store kommuner (16 prosent). Tilsvarende er det en noe større andel styrere i store kommuner som svarer at de *ikke* bryter regelverket på dette området (62 prosent) enn i mellomstore (57 prosent) og små kommuner (52 prosent).

Vi finner ingen andre systematiske forskjeller i svarfordelingen basert på bakgrunnsvariabler.

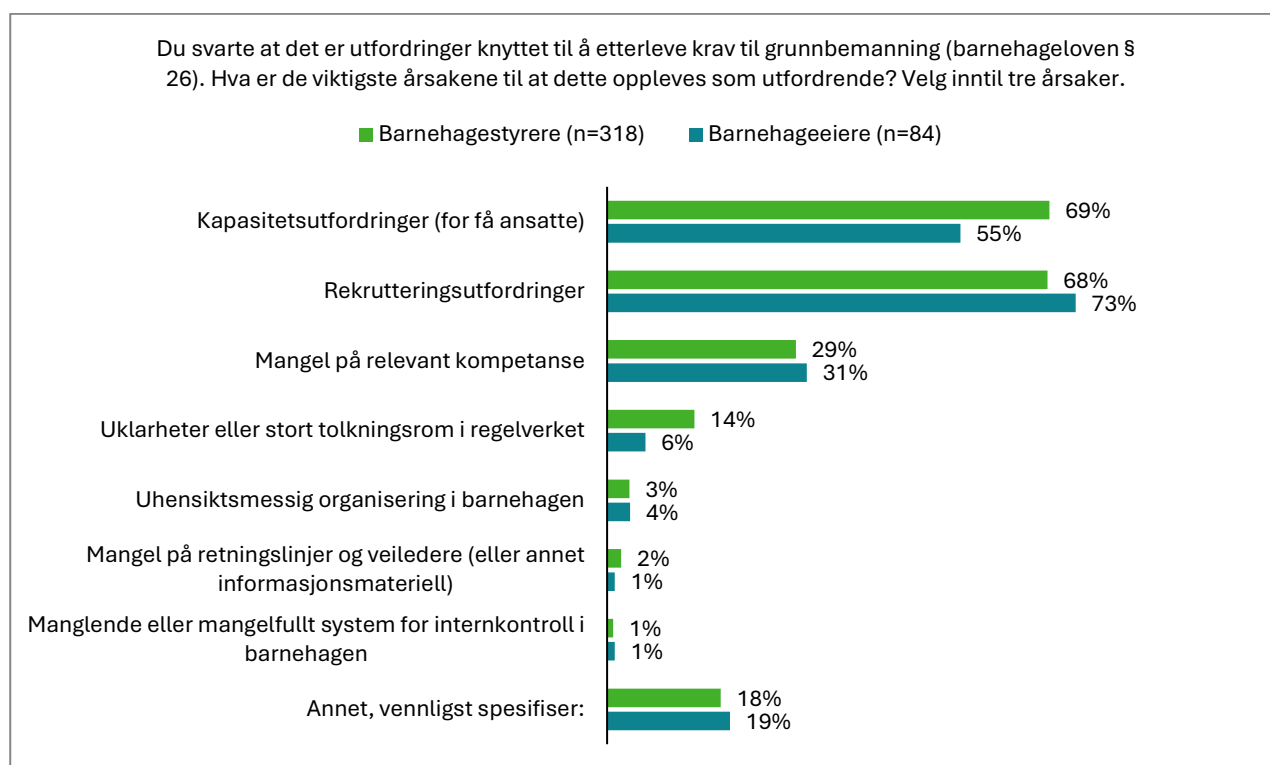
6.2.3 Faktorer som fremmer og hemmer regeletterlevelse

I spørreundersøkelsene til barnehagestyrere og -eiere ble det stilt oppfølgingsspørsmål til de som oppga at krav til grunnbemanning og pedagogisk bemanning er utfordrende rettsregler. Oppfølgingsspørsmålene belyser nærmere hva som er årsakene til at bemanning er krevende i barnehagesektoren. Det er noen tydelige tendenser i datamaterialet. For det første fremstår styrere og eiere å være samstemte om hva som er årsakene til at både krav til pedagogisk bemanning og grunnbemanning er utfordrende krav i regelverket. Både barnehagestyrere og -eiere fremhever *rekrutteringsutfordringer*, *kapasitetsutfordringer (for få ansatte)* og *mangel på relevant kompetanse* som de viktigste årsakene.

Vi observerer også at *mangel på relevant kompetanse* rapporteres som en større utfordring når det gjelder kravene om pedagogisk bemanning, sammenlignet med grunnbemanning (se Figur 37 og Figur 38). Dette henger sannsynligvis sammen med at forskriftskravene om pedagogisk bemanning fastsetter eksplisitte kompetansekrav. Det er ikke krav til kompetanse for barnehagenes grunnbemanning.

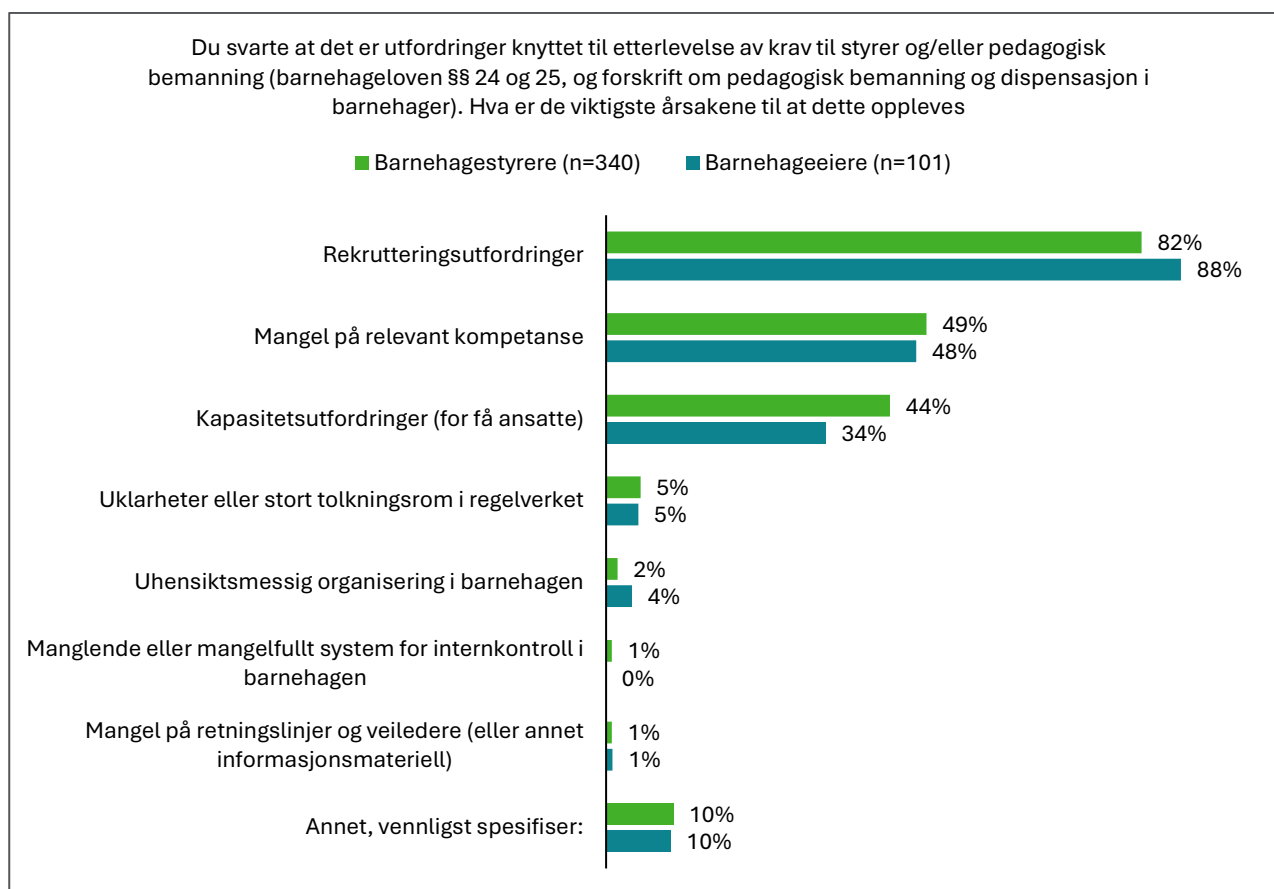
Videre er det en forskjell mellom barnehagestyrere og barnehageeiere når det gjelder hvor stor andel som peker på *kapasitetsutfordringer (for få ansatte)* som en årsak. Selv om både styrere og eiere fremhever dette som en årsak, er det en tydelig tendens til at barnehagestyrere (69 og 44 prosent) i større grad enn eiere (55 og 34 prosent) trekker dette frem. En mulig forklaring er at styrer naturlig nok er tettere på den daglige driften i barnehagen enn eier, og har både bedre oversikt over, og kjennskap til den daglige bemanningssituasjonen i barnehagen.

Figur 37: Årsaker til utfordringer med å etterleve krav til grunnbemanning, Barnehageeier og barnehagestyrer. Prosent.



For både krav til grunnbemanning og pedagogisk bemanning ser vi at det er henholdsvis om lag 20 prosent (Figur 37) og 10 prosent (Figur 38) av både barnehagestyrere og -eiere som har krysset av for at det er andre årsaker til at etterlevelse av kravene i regelverket oppleves som utfordrende. Nærmere undersøkelser av fritekstsvarene viser at de fleste utdyper de øvrige svaralternativene til spørsmålet. Det som fremkommer i fritekstsvarene samlet sett er en beskrivelse av den økonomiske siden, stadig økende og vedvarende sykefravær, og vanskeligheter med å tolke regelverket. Vanskeligheter med å tolke regelverket kommer vi tilbake til senere i dette kapitlet.

Figur 38: Årsaker til utfordringer med å etterleve krav til styrer og/eller pedagogisk bemanning. Barnehageeier og barnehagestyrer. Prosent.



Både for spørreundersøkelsen til barnehagestyrere og til -eiere har vi undersøkt om det er sammenhenger mellom hvilke årsaker det pekes på og ulike bakgrunnsvariabler.

En av de mer interessante observasjonene her er at en større andel av barnehagestyrere i små (67 prosent)⁴¹ enn i mellomstore (54 prosent)⁴² og store kommuner (45 prosent)⁴³ svarer at *mangel på relevant kompetanse* er en årsak til at kravene til pedagogisk bemanning er vanskelig å etterleve. Vi ser samme tendens når det gjelder krav til grunnbemanning. Flere styrere i små kommuner (38 prosent)⁴⁴ enn i mellomstore (34 prosent)⁴⁵ og store kommuner (26 prosent)⁴⁶ rapporterer at mangel på relevant kompetanse er en årsak. Tendensen er mer fremtredende når det gjelder kravet til pedagogisk bemanning, noe som sannsynligvis har en sammenheng med kompetansekravene. Det er ingen tydelige og systematiske forskjeller mellom private og kommunale barnehager, barnehagestørrelse (i antall barn), og type eierskap i privat barnehage.

⁴¹ N=36

⁴² N=84

⁴³ N=220

⁴⁴ N=34

⁴⁵ N=79

⁴⁶ N=205

For barnehageeierne er det på spørsmål om grunnbemanning og pedagogisk bemanning en tendens til at private barnehageeiere oftere enn kommunale krysser av for *kapasitetsutfordringer* som en årsak til utfordringer med å etterleve regelverket (se Tabell 8). Det er samtidig en større andel kommunale barnehageeiere som krysser av for *mangel på relevant kompetanse* og *rekrutteringsutfordringer* sammenlignet med private barnehageeiere. Det er noe begrenset antall respondenter, så tendensene må tolkes med varsomhet.

Tabell 8: Årsaker til utfordringer med å etterleve krav til grunnbemanning og krav til styrer og/eller til pedagogisk bemanning. Kommunal og privat barnehageeier. Prosent.⁴⁷

	Krav til grunnbemanning	Krav til pedagogisk bemanning
	Krysset av	Krysset av
Mangel på relevant kompetanse		
<i>Kommunal</i>	44,00 %	57,63 %
<i>Privat</i>	11,76 %	33,33 %
Kapasitetsutfordringer (for få ansatte)		
<i>Kommunal</i>	50,00 %	27,12 %
<i>Privat</i>	61,76 %	42,86 %
Rekrutteringsutfordringer		
<i>Kommunal</i>	78,00 %	94,92 %
<i>Privat</i>	64,71 %	78,57 %

Intervjumaterialet underbygger i stor grad data fra spørreundersøkelsen når det gjelder bemanning. Det rapporteres gjennomgående om utfordringer knyttet både til kravene om grunnbemanning og pedagogisk bemanning. Samtidig er det flere perspektiver som kommer til uttrykk, både når det gjelder hva som er årsakene til og konsekvensene av utfordringer på området. Gjennom analyser av intervjumaterialet har vi identifisert noen sentrale temaer som går igjen: rekruttering og tilgang på personell i barnehagesektoren, samt tolkning og praktisering av bemanningskravene.

Rekruttering og tilgang på personell

En vesentlig problemstilling som trekkes frem når det gjelder etterlevelse av krav til *grunnbemanning* og særlig til *pedagogisk bemanning*, er rekrutteringsutfordringer. Blant barnehagestyrere, barnehagemyndigheter, statsforvaltere og andre aktører er det flere som peker på at det generelt er utfordrende å rekruttere til barnehageyrket, og at det ikke utdannes tilstrekkelig med barnehagelærere for å imøtekomme behovet i sektoren. Samtidig er det flere på tvers av informantkategoriene som uttrykker at det er vanskelig å beholde faglært personell i yrket.

Dette er kjente problemstillinger i sektoren. Eksisterende kunnskap peker på at mangel på barnehagelærere er et tilbakevendende problem og har blant annet pekt på anerkjennelse av

⁴⁷ Årsaker til utfordringer med å etterleve krav til grunnbemanning, n=84. Årsaker til utfordringer med å etterleve krav til styrer og/eller pedagogisk bemanning, n=101.

faglig kompetanse, høyere lønn og endringer i hvem som rekrutteres til yrket som vesentlige faktorer (Gulbrandsen, 2005; Gulbrandsen, 2018). Regjeringen har bevilget økte midler over statsbudsjettet for 2026 for å bidra til økt rekruttering og mindre frafall i barnehagelærerutdanningene (Regjeringen, 2025a). Universitetet i Stavanger og OsloMet har også det siste året startet opp et forskningsprosjekt for å kartlegge utfordringer og muligheter i rekrutteringen til barnehagelæreryrket (Universitetet i Stavanger, 2025a).

I intervjuene vises det til at en opplever at *rekruttering* er et gradvis økende problem. En av statsforvalterne viser til at rekrutteringsutfordringer tidligere stort sett gjaldt mindre og avsidesliggende kommuner, men at det nå også er en utfordring i større byer – også i kommuner som har barnehagelærerutdanning. Flere uttrykker også bekymring for den fremtidige situasjonen, selv om barnehagen eller barnehagene de selv jobber i eller har eierskap til ikke i dag har konkrete utfordringer med å møte de kravene som loven stiller. Bekymringene uttrykt i intervjuene må også sees i sammenheng med lavere søkertall på barnehagelærerutdanningene og nesten en halvering av antall søkere i løpet av de siste tre årene (Kunnskapsdepartementet, 2025). Dette gir grunn til økt bekymring for situasjonen også på sikt. Hvor noen peker på rekruttering som en *utfordring*, er det enkelte som poengterer at det er en rekrutterings*krise* i sektoren. Nesten en tredjedel av barnehagene på landsbasis har fått innvilget dispensasjon for utdanningskravet, og i intervjuene er det flere som peker på en utstrakt bruk av dispensasjoner.

Som vi viste til i Figur 34 synes det å være en sammenheng mellom kommunestørrelse og barnehagestyrere og -eiere som peker på bemanning som en utfordring. Dette underbygges også av intervjudata. I intervju med et av statsforvalterembetene blir det vist til at enkelte distriktskommuner har forsøkt en ordning med rekrutteringsbonuser, hvor barnehagelærere som står en gitt tidsperiode i stillingen får utbetalt en bonus, men uten at kommunen opplever å få flere søkere på stillingene. En barnehagestyrer i en liten kommune peker på følgende situasjon:

Det er generelt utfordrende å rekruttere egnede folk i distriktet, noe som fører til at man noen ganger må vurdere kandidater man ikke ville ansatt i en større by med flere valgmuligheter.

(Barnehagestyrer, liten kommune)

Det blir også pekt på av en privat barnehageeier som eier barnehager flere steder i landet, at det oppleves som om situasjonen forverres gradvis nasjonalt. Samtidig pekes det på at det også er enkelte lokale variasjoner som tilsier at det kan være vanskelig å få rekruttert nødvendig personell i én kommune, mens det i nabokommunen ikke oppleves like utfordrende, til tross for at det være korte avstander målt i kilometer. Uten at vi har noen tydelige forklaringer på hvorfor, kan en hypotese være at dette skyldes ulike lønnsnivå. Det kan også skyldes andre forhold, som for eksempel manglende eller dårlig infrastruktur som gjør jobb i kommunen mindre attraktivt.

Bekymringene om sviktende rekruttering i barnehagesektoren reflekteres også i det som blir pekt på som en reduksjon i tilgangen på vikarer til å sikre tilstrekkelig bemanning ved både kortsiktig og langsiktig fravær. Utfordringene med å finne faste vikarer medfører også at det oftere skjer utskiftninger i de tilgjengelige vikarressursene i barnehagen. Dette blir det vist til at

er uheldig sett i sammenheng med kontinuitet, kjennskap til barnegruppen og deres behov, samt kjennskap til den aktuelle barnehagens rutiner.

Redusert tilgang på vikarer må også sees i sammenheng med et høyt sykefravær i barnehagesektoren. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at det legemeldte sykefraværet blant ansatte i barnehager (10,3 prosent) er nesten dobbelt så høyt som for andre næringer (6,1 prosent) (Statistisk sentralbyrå, 2025). I vårt intervjumateriale er det flere som peker på sykefravær som utfordrende og viser både til et vedvarende høyt sykefravær i sektoren og særlige utfordringer med å sikre tilstrekkelig bemanning i perioder hvor sykefraværet er høyt. Sykefraværet blir av flere også sett i sammenheng med generelle utfordringer med å sikre nok personell i barnehagen til å utføre kjerneoppgavene.

I flere intervjuer blir det også trukket fram at en viktig årsak til rekrutteringsutfordringene i sektoren er vedvarende lav bemanning og høyt arbeidspress, som bidrar både til stort sykefravær og til å gjøre yrket mindre attraktivt. Blant annet blir det vist til at barnehagelærere forlater barnehageyrket tidlig fordi det er for få ansatte. Dette skaper en ond sirkel der en vanskelig arbeidssituasjon driver folk bort fra barnehagesektoren, noe som skaper et ytterligere press på de som står igjen. Det vedvarende søkelyset på utfordringer med bemanning i barnehagesektoren trekkes også frem som en faktor som forsterker utfordringene med å rekruttere til barnehagelærerutdanningene. Problemene rapporteres fra ulike aktører over hele landet. Til tross for at en betydelig andel av respondentene våre angir at de ikke opplever noen spesielle utfordringer med etterlevelse, og da underforstått ei heller når det gjelder bemanning og rekruttering, fremstår dette som en systemisk utfordring for hele eller store deler av barnehagesektoren.

Tolkning og praktisering av kravene til bemanning

I spørreundersøkelsesdataene er ikke uklarheter eller stort tolkningsrom i regelverket en fremtredende årsak til at kravene til grunnbemanning og/eller pedagogisk bemanning er utfordrende å etterleve. En forklaring på dette kan være at spørsmålet oppfattes å omhandle normkravene og kravene til kompetanse, som er objektive størrelser. Normkravene i seg selv er heller ikke pekt på som vanskelig å forstå i intervju, snarere tvert imot oppleves normkravene i hovedsak som enkle å forholde seg til.

Av intervju går det frem at utfordringene med å tolke regelverket primært synes å omhandle forståelsen av barnehagenes vurdering av om grunnbemanningen er tilstrekkelig for å kunne drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. For å etterleve regelverket om grunnbemanning må minimumskravene i bemanningsnormen være oppfylt samtidig som grunnbemanningen vurderes som tilstrekkelig. Selv om nesten alle barnehager oppfyller bemanningsnormen, blir det av flere vist til at bemanningen ofte ikke er tilstrekkelig.

Noe av utfordringen ligger i at det er stor avstand mellom etterlevelse av bemanningsnormen og vurderinger av den reelle bemanningssituasjonen i barnehagene. Flere peker i intervju på gråsoner hvor det gjennom deler av barnehagens åpningstider eller på enkelte avdelinger ofte er vedvarende lav bemanning, og at dette kan skape utfordringer knyttet til etterlevelse av andre krav i barnehageloven og påvirke kvaliteten på barnehagetilbudet. I fritekstsvaret i spørreundersøkelsen er det også flere barnehagestyrere, -eiere og -myndigheter som fremhever gapet mellom bemanningsnormen og den reelle bemanningen i barnehagen. Blant

barnehagestyrerne vises det særlig til at bemanningen er tynn i perioder på dagen, som regel tidlig og sent. Det blir også pekt på at det i mange tilfeller ikke blir satt inn vikar når pedagoger har plantid, ved pauseavvikling, eller gjennomføring av møter. En styrer viser til at en undersøkelse i barnehagen avdekket at normkravene var oppfylt i 20 prosent av barnehagens åpningstid.

Flere bekrefter i intervju at de i praksis har en riktig forståelse av kravene til grunnbemanningen, og at begge kravene må oppfylles for at barnehagene skal kunne sies å etterleve regelverket. Likevel synes det å være en tendens til at barnehagene støtter seg til de objektive normkravene til bemanningen, selv om de anerkjenner at bemanningen ikke til enhver tid i praksis er tilstrekkelig. Enkelte styrere uttrykker også at de jevnlig bryter loven fordi bemanningen ikke er tilstrekkelig, selv om barnehagene formelt sett er innenfor normkravet. I noen intervjuer er det uklart for oss om barnehagestyrerne feiltolker kravene til bemanningsnormen. Flere viser til at barnehagen ikke oppfylder bemanningsnormen gjennom hele åpningstiden, noe som heller ikke er et krav. Det kan også være at styrerne ikke feiltolker bemanningsnormen, men vurderer normkravene i lys av kravet om tilstrekkelig bemanning.

Selv om Utdanningsdirektoratet har lansert en egen veileder om tilstrekkelig bemanning i barnehagene, oppleves det ikke som at den har ført til vesentlige endringer eller avklaringer. Flere peker på at det er vanskelig å vite hvordan de ulike momentene som omtales i veilederen skal vurderes helt konkret, og hvordan barnehagen i praksis skal gjøre en helhetsvurdering av om bemanningen er tilstrekkelig. Enkelte mener også at veilederen forvirrer mer enn den klargjør, eller primært stadfester det som er gjeldende praksis snarere enn å belyse sentrale og utfordrende fortolkningsspørsmål. I intervju med styrere og andre aktører blir det også stilt spørsmål ved hva «tilstrekkelig bemanning» egentlig betyr, og vist til at det er ulik tolkning av begrepet i sektoren. Ulik tolkning av begrepet kan også medføre økt risiko for ulik praksis.

Basert på informasjon som kommer frem gjennom intervju er det også grunnlag for å stille spørsmål ved i hvilken grad barnehagene gjør nødvendige og systematiske vurderinger av om bemanningen er tilstrekkelig. I intervjuene blir det i liten grad vist til at barnehagene gjennomfører og dokumenterer systematiske vurderinger av om barnehagene har tilstrekkelig bemanning. Flere styrere og statsforvaltere beskriver manglende systemer eller rutiner for å gjøre en helhetlig, risikobasert og dokumentert vurdering av bemanningen. Manglende forståelse for hvordan de skjønsmessige kravene skal vurderes i praksis øker også risikoen for at slike vurderinger ikke blir gjort, eller ikke blir gjort systematisk. Gjennom intervju er det også vårt hovedinntrykk at barnehagene stort sett omtaler bemanningssituasjonen utfra en subjektiv opplevelse av hva som er tilstrekkelig, og ikke nødvendigvis basert på en systematisk vurdering, basert på de momentene som legges til grunn i Utdanningsdirektoratets veileder.

En barnehagemyndighet i en stor kommune viser i intervju til at hen har tatt opp Utdanningsdirektoratets veileder om bemanning i felles møte med alle styrerne. Det ble da rettet oppmerksomhet mot tilstrekkelighetskravet, og barnehagemyndigheten uttrykker at noen styrere «fikk hakeslipp» når dette ble tematisert. Det påpekes at dette kan være krevende vurderinger for barnehagelederne. Videre viser barnehagemyndigheten til følgende:

«Min erfaring er at bemanningsnormene stort sett er oppfylt. Det kan være noe sykdom som påvirker. Men jeg tror mange barnehageeiere

baserer seg utelukkende på bemanningsnormen for å vurdere om de er innfor regelverket eller ikke. De gjør ikke en vurdering ut fra tilstrekkelighetskravet, eller vurderer om bemanningen er forsvarlig. Og det er ikke alltid normen er tilstrekkelig, dermed kan det være en del mangler knyttet til bemanning.»

(Barnehagemyndighet, stor kommune)

Manglende systematikk i vurderingen av om bemanningen til enhver tid er tilstrekkelig må også sees i sammenheng med utfordringene med å etterleve kravene til internkontroll i barnehagene. Formålet med internkontrollen er blant annet å avdekke eventuelle avvik mellom barnehagens praksis og kravene i regelverket (se kapittel 6.7).

Flere rapporterer også at bemanningen ofte styres ut fra tilgjengelige ressurser og praktiske hensyn, og ikke alltid ut fra en systematisk og helhetlig vurdering av kvalitet og forsvarlighet. Selv når barnehagestyrere vurderer at bemanningen er for lav til å drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet, hindrer stramme budsjetter dem i å sette inn vikarer eller øke bemanningen. Den skjønsmessige vurderingen blir dermed ikke en faglig vurdering, men snarere en økonomisk vurdering.

De økonomiske rammene påvirker også hvordan selve bemanningsnormen tolkes og blir praktisert. I intervju med FUB blir det pekt på at kravene til både grunnbemanning og pedagogisk bemanning i barnehagesektoren blir praktisert som en *maksimumslov* og ikke som en *minimumslov*, slik intensjonene bak normene opprinnelig legger opp til. Flere av intervjuene gjennomført i casekommunene konkretiserer at normene i praksis oppfattes som et tak. En kommunal barnehageeier peker på at det i de kommunale barnehagene i kommunen blir gjort en vurdering av om de objektive normkravene oppfylles, men at det ikke gjøres ytterligere vurderinger knyttet til bemanning utover dette. Flere styrere beskriver også en mer eller mindre konstant avveining mellom det pedagogiske og faglige behovet for å dekke opp fravær, og kostnadene dette medfører knyttet til innhenting av vikarer. Fraværet av økonomisk fleksibilitet tvinger mange barnehager til å strekke bemanningen til det ytterste. I mange tilfeller opererer barnehagene med en bemanning som ikke kan sies å være tilstrekkelig, selv om minimumskravene er oppfylt.

Noen argumenterer også i intervju for at normkravene til bemanning bør skjerpes. I dette ligger det en antakelse om at økte krav til pedagog- og bemanningstetthet fører med seg økte midler til barnehagene for å dekke inn kostnadsimplikasjonene dette vil ha. Skjerpede krav til bemanning, både pedagogisk bemanning og grunnbemanning, blir det pekt på kan føre til redusert arbeidspress og bedre tid til å utføre kjerneoppgavene, som i sin tur vil kunne gjøre barnehageyrket mer attraktivt. Gjennom skjerpede normkrav vil dermed det opplevde gapet mellom oppfyllelse av normkrav og hva som er tilstrekkelig bemanning kunne reduseres.

6.2.4 Oppsummering – bemanning

Barnehageloven kapittel VI regulerer krav og forventninger til barnehagenes personell og bemanning. I dette kapitlet har vi rettet særlig oppmerksomhet mot kravene om pedagogisk bemanning (§ 25) og grunnbemanning (§ 26).

Det er bred enighet på tvers av ulike respondentgrupper og informanter om at bemanning og kompetanse er utfordrende rettsregler. Årsakene til disse utfordringene er sammensatte. Hovedfaktorene som fremheves i spørreundersøkelsene er rekrutteringsvansker, generelle kapasitetsutfordringer (for få ansatte) og mangel på personell med relevant kompetanse. Sistnevnte er en spesielt fremtredende årsak knyttet til oppfyllelse av pedagognormen, som også har fastsatte kompetansekrav. Intervjudata utdypet og forsterket dette bildet, og peker på en systemisk og gradvis forverret rekrutteringssituasjon i sektoren. Utfordringene forsterkes ytterligere av et vedvarende høyt sykefravær og en redusert tilgang også på kvalifiserte vikarer. Flere informanter beskriver en ond sirkel der vedvarende lav bemanning og høyt arbeidspress reduserer yrkets attraktivitet, som igjen fører til frafall og ytterligere forverret rekrutteringsproblemer.

Videre avdekker analysen utfordringer knyttet til tolkning og praktisering av regelverket. Selv om de objektive normkravene av de fleste oppfattes som tydelige, er det betydelig usikkerhet rundt den skjønsmessige vurderingen av hvorvidt grunnbemanningen er «tilstrekkelig» for å drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Det er en tendens til at barnehagene støtter seg til minimumsnormen, selv når den reelle bemanningen oppleves som for lav. Stramme økonomiske rammer fører til at bemanningsnormen i praksis fungerer som et tak fremfor et gulv, og faglige vurderinger viker ofte for økonomiske hensyn. Mangelen på systematiske, dokumenterte vurderinger av bemanningens tilstrekkelighet indikerer også svakheter i internkontrollen. I tillegg er det noe usikkerhet rundt enkelte informanternes forståelse av bemanningsnormen, og om enkelte styrere har en feiloppfatning om at bemanningsnormen skal oppfylles hele barnehagens åpningstid. Dersom dette er tilfelle, er det viktig at kravene tydeliggjøres ytterligere overfor sektor.

6.3 Psykososialt barnehagemiljø

6.3.1 Bestemmelser i lov og forskrift

Bestemmelsene om psykososialt barnehagemiljø går fram av barnehageloven kapittel VIII. Regelverket ble innført 1. januar 2021 og inneholder bestemmelser om nulltoleranse mot krenkelser som utestenging, mobbing, vold, diskriminering og trakassering samt krav til et kontinuerlig og forebyggende arbeid i barnehager (§ 41). Selv om det i barnehagelovens formålsparagraf (§ 1), i rammeplanen og i likestillings- og diskrimineringsloven foreligger krav om at barnehagen ikke skal godta krenkelser, ble det i Prop. 96 L (2019-2020) vist til et behov for å tydeliggjøre krav og forventninger til barnehagenes arbeid med å sikre trygt og godt psykososialt barnehagemiljø.

Kapittel VIII innførte også en aktivitetsplikt, som skal bidra til å sikre at barnehagen handler raskt og riktig i tilfeller hvor barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø (§ 42). Aktivitetsplikten omhandler krav til at de som arbeider i barnehagen følger med på hvordan barna i barnehagen har det, og følger opp dersom et barn ikke har det trygt og godt. Om barnehagen fatter mistanke om eller får kjennskap til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, skal barnehagen snarest undersøke saken og sette i verk egnede tiltak. Det skal også utarbeides en skriftlig plan.

Regelverket inneholder også en skjerpet plikt til å melde fra dersom en som arbeider i barnehagen, krenker et barn (§ 43). Formålet med bestemmelsen er å gjøre det tydelig for de som arbeider i barnehage, at også voksne kan krenke barn, samt å gi støtte i loven

til hva en skal gjøre i slike situasjoner. Kravet innebærer at det skal meldes fra til styrer, og at dersom det er styrer som krenker et barn, skal det meldes direkte til barnehageeier.

Regelverket om psykososialt barnehagemiljø ble innført som et resultat av en stadig sterkere erkjennelse av at også barnehagebarn kan oppleve mobbing (NOU 2015). Forskning har også dokumentert at mobbing kan forekomme i barnehagen, og hvilke langvarige konsekvenser dette kan ha for det enkelte barn (Aaseth et al. 2021; Lund et al. 2015). Innføringen av reglene må også sees i sammenheng med endringene i opplæringsloven kapittel 9 A i 2017 (nåværende kapittel 12), og et politisk ønske om å skjerpe innsatsen for bedre barnehage- og skolemiljø. Regjeringen påpekte i Prop. 1 S (2015-2016) at barnehagene skal være inkludert i regjeringens arbeid mot mobbing. Betydningen av trygghet for barnehagebarns mestring, utvikling og læring ble også fremhevet i stortingsmeldingen *Tid for lek og læring – bedre innhold i barnehagen* (Meld. St. 19 (2015-2016)). Det psykososiale barnehagemiljøet er ikke avgrenset til å gjelde et fravær av krenkelser, men omhandler barnets subjektive opplevelse av å ha det trygt og godt i barnehagen.

6.3.2 Utfordringer med etterlevelse av regelverket

Til tross for bred oppslutning rundt intensjonene og behovet for egne bestemmelser om barnehagens psykososiale miljø, er det pekt på flere utfordringer med forståelse, implementering og praktisering av regelverket etter at regelverket ble innført. Deloitte viser i en evaluering av implementering og etterlevelse av kapittel VIII blant annet til at det har vært utfordringer med å sikre omforent forståelse av krenkelsesbegrepet og aktivitetsplikten i barnehagen (Deloitte, 2024). Evalueringen peker også på flere svakheter knyttet til implementeringen av regelverket, blant annet variasjon i hvordan ulike aktører har arbeidet med kompetanseheving, samt manglende tilgjengelig støttemateriell og veiledning da regelverket ble innført. Når det gjelder regeletterlevelse, viser Deloitte (2024) til at etterlevelsen og praktiseringen av regelverket er kjennetegnet av store variasjoner, blant annet som en konsekvens av manglende og ulik forståelse av sentrale lovkrav og svakheter knyttet til implementeringen av regelverket.

Basert på resultatene fra spørreundersøkelsen til barnehagestyrere og -eiere, er kapittel VIII psykososialt barnehagemiljø ikke et område som så alt for mange fremhever som utfordrende. Det er henholdsvis 17 prosent av barnehageeierne og 13 prosent av barnehagestyrerne som opplever at kravene til trygt og godt barnehagemiljø er utfordrende å etterleve. Det er imidlertid interessant å sammenlikne disse funnene med funn fra spørreundersøkelsen til barnehagemyndighetene. Blant barnehagemyndighetene er regelverket om psykososialt barnehagemiljø det området som flest vurderer som utfordrende for barnehagene med 43 prosent. Dette kan tyde på at barnehagene opplever å ha kontroll på tematikken og hva som skal til for å etterleve regelverket, mens barnehagemyndigheten ikke nødvendigvis opplever at dette er tilfellet.

Som vi så i kapittel 4, er psykososialt barnehagemiljø også et tema som barnehagemyndighetene i stor grad veileder om og fører tilsyn med. Svakheter som Deloitte (2024) viste til når det gjelder både implementering og etterlevelse av regelverket, kan være en medvirkende årsak til at barnehagemyndighetene fortsatt opplever dette som både et utfordrende lovområde og et område med betydelig risiko for manglende etterlevelse. Samtidig kan oppmerksomheten som de siste årene er rettet mot dette temaet, blant annet gjennom

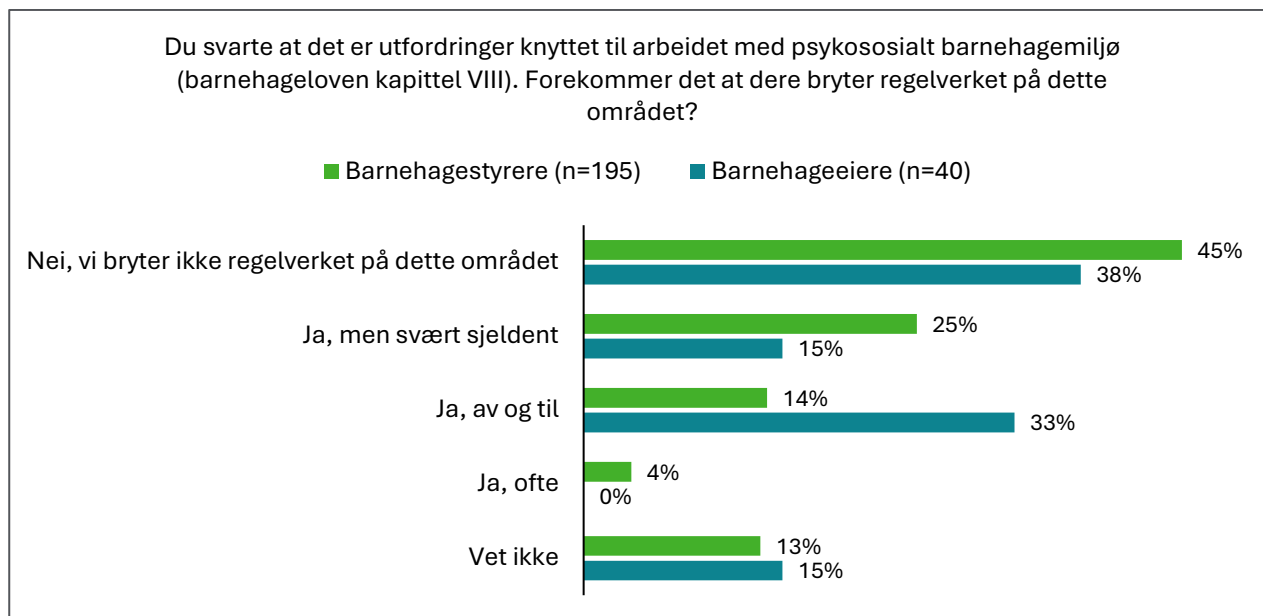
evalueringen som ble gjennomført, ha bidratt til at det har blitt jobbet systematisk med forbedringsarbeid over tid. Dette kan muligens være en medvirkende årsak til at barnehageeiere og -styrere per i dag ikke opplever at dette lengre er et av de mest utfordrende områdene å etterleve.

Det er ingen tydelige sammenhenger med hensyn til bakgrunnsvariabler blant barnehagestyrerne som har valgt psykososialt barnehagemiljø som et utfordrende område. Det er enkelte interessante observasjoner når det gjelder barnehageeier og barnehagemyndighet. For barnehageeiere er det en noe større andel kommunale enn private eiere som peker på at psykososialt barnehagemiljø er utfordrende krav i regelverket. Blant de private barnehageeierne er det kun eiere av enkeltstående private barnehager som trekker frem kapittel VIII som vanskelig å etterleve. Det er imidlertid et lavt antall respondenter blant private barnehager, så resultatene må tolkes med forsiktighet. Når det gjelder barnehagemyndighet, tyder våre data på at det er en sammenheng mellom kommunestørrelse og avkrysning av psykososialt barnehagemiljø som et utfordrende tema for barnehagene. 61 prosent av barnehagemyndighetene i store kommuner har krysset av for temaet, mot henholdsvis 43 prosent i mellomstore og 25 prosent i små kommuner.

Respondenter som pekte på psykososialt barnehagemiljø som et av de mest utfordrende temaene i barnehageloven fikk videre et oppfølgingsspørsmål om det forekommer brudd på regelverket. Av Figur 39 går det fram at det er variasjon i hvordan styrere, som svarer for sin egen barnehage, og eiere, som potensielt svarer for flere barnehager, vurderer spørsmålet. Sammenlignet med eiere, rapporterer en større andel av barnehagestyrerne at de enten ikke bryter regelverket, eller at brudd forekommer svært sjeldent. Motsatt er det en større andel blant eierne enn blant styrerne som oppgir at regelverket brytes «av og til». Vi ser også at det er en del styrere og eiere som svarer «vet ikke» på spørsmålet, noe som kan forklares av at det ikke alltid oppleves som tydelig for respondentene når regelverket brytes eller ikke.

Det er også en interessant observasjon når det gjelder bakgrunnsvariabler på spørsmålet om brudd i eierundersøkelsen. Det er en større andel av private enn kommunale barnehageeiere som rapporterer om at de *ikke* bryter regelverket på området, og tilsvarende, en større andel av kommunale barnehageeiere som svarer at kravene brytes av og til. Utover dette, finner vi ingen systematiske forskjeller i svarfordelingen basert på bakgrunnsvariabler.

Figur 39: Forekomst av brudd på regelverket knyttet til barnehageloven kapittel VIII. Barnehageeier og barnehagestyrer. Prosent.



6.3.3 Faktorer som fremmer og hemmer regeletterlevelse

Det ble stilt oppfølgingsspørsmål til barnehagestyrere og barnehageeiere om hva som er årsaken til at barnehagelovens bestemmelser om psykososialt barnehagemiljø er utfordrende å etterleve. Respondentene kunne krysse av for inntil tre årsaker.

Kapasitetsutfordringer (for få ansatte) er den årsaken som flest av barnehagestyrerne (73 prosent) og barnehageeierne (55 prosent) peker på, når det gjelder årsak til utfordringer med å etterleve kravene i barnehageloven kapittel VIII (se Figur 40). *Mangel på relevant kompetanse og uklareheter eller stort tolkningsrom i regelverket* er også pekt på som vesentlige årsaker til at psykososialt barnehagemiljø er et utfordrende område.

En gjennomgang av bakgrunnsvariabler gir ikke indikasjoner på at det er vesentlige variasjoner basert på for eksempel eierskap eller kommunestørrelse, verken i undersøkelsen til styrerne eller til eierne på spørsmålet om årsaker.

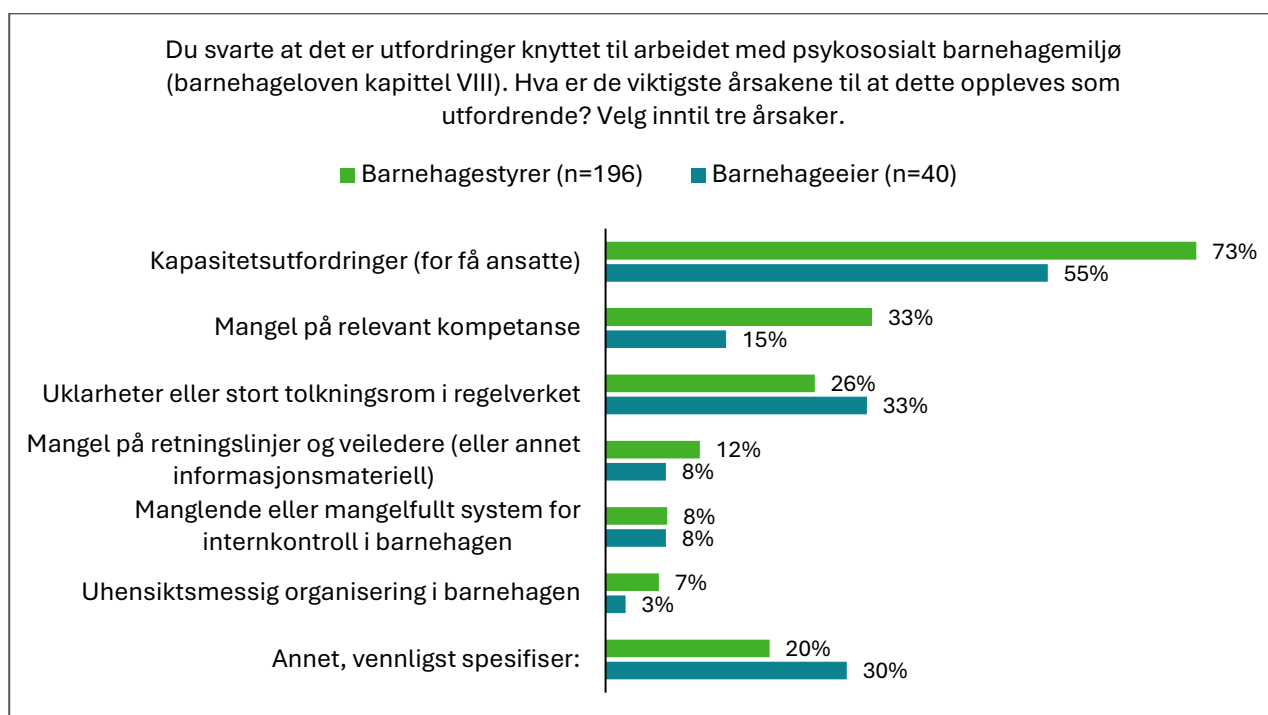
Det er en betydelig andel fra begge respondentgrupper som har krysset av for alternativet *annet*, og som har utdypet svaret i fritekst. Vi ser imidlertid at det er flere av de som har valgt dette alternativet som likevel peker på andre valgbare svaralternativ, for eksempel utfordringer med tilstrekkelig kapasitet, og tolkningsrom i lovverket, som sentrale årsaker. Enkelte peker helt konkret på at ujevn bemanning gjennom hele dagen gjør at det kan være spesielt vanskelig å fange opp situasjoner hvor barn ikke har det trygt og godt på enkelte tidspunkt med lavere kapasitet, f.eks. tidlig eller sent på dagen.

I tillegg er det flere av barnehagestyrerne og barnehageeierne som trekker fram at det er utfordrende å forstå begrepet «krenkelser» i en barnehagekontekst, og at ansatte har ulike terskler for å vurdere om et barn har det trygt og godt. Det blir også vist til at dokumentasjonsplikten i regelverket er tidkrevende å etterleve, særlig sett i lys av stor

arbeidsbelastning for de ansatte. Dette er i tråd med funn i evalueringen av barnehageloven kapittel VIII (Deloitte, 2024).

Samarbeid med foreldre blir også fremhevet som en årsak til at regelverket om trygt og godt barnehagemiljø er utfordrende å etterleve, særlig det at foreldre stiller store individuelle krav til oppfølging av sitt barn fremfor fellesskapet.

Figur 40: Årsaker til utfordringer med å etterleve krav i barnehageloven kapittel VIII. Barnehageeier og barnehagestyrer. Prosent.



I intervjuene finner vi jevnt over støtte til det som fremkommer av kvantitative data fra spørreundersøkelsene. Press på bemanning og tilstrekkelig med ressurser i barnehagene blir sett på av flere ulike aktører som en sentral barriere mot å arbeide systematisk og målrettet med trygt og godt barnehagemiljø. Dette gjelder kravet til forebyggende arbeid, mulighetene til å gjennomføre systematisk observasjon, å gripe inn når det er behov for det, følge opp enkeltsaker i tråd med lovpålagte tiltak, og sikre tilstrekkelig dokumentasjon. Det blir også trukket frem av flere at lovens ambisjonsnivå forutsetter en personaltetthet og kompetanse som mange barnehager mangler, jf. kapittel 6.2.

Vi finner også støtte for at uklarheter og stort tolkningsrom gjør det utfordrende å etterleve bestemmelsene i kapittel VIII. Flere barnehagestyrere og -eiere opplever at de har gode rutiner og jobber systematisk med å forbedre sitt arbeid med det psykososiale barnehagemiljøet. Samtidig blir det pekt på at ulik forståelse av krenkelsesbegrepet og når aktivitetsplikten utløses er en kjerneutfordring som kan bidra til ulik praksis. Dette kompliseres ytterligere av at foreldre kan ha en annen oppfatning enn personalet, noe som kan føre til at barnehagene bruker mye tid på dokumentasjon i det de opplever som "ikke-saker". Flere styrere beskriver vanskelige vurderinger av om hendelser i barnehagen skal vurderes som en sak knyttet til barnehagemiljø, som utløser skriftlig plan etter barnehageloven § 42. I et intervju med en

kommunal barnehagemyndighet blir det pekt på at nesten alle barnehagene i kommunen har gode system og rutiner for etterlevelse av kapittel VIII, men det er likevel få som har opprettet aktivitetsplaner. Dette kan tyde både på høy terskel for å utarbeide en slik plan, men også manglende dokumentasjonspraksis, som kan knyttes opp til spørsmålet om tilstrekkelig bemanning eller til svak eller manglende forståelse av dokumentasjonskravene.

Det kommer også frem i intervju med statsforvaltere at det fortsatt er utfordringer i sektoren knyttet til å forstå kravene i kapittel VIII. Enkelte statsforvaltere peker blant annet på usikkerhet rundt terskler for når pliktene i regelverket inntreffer.

En faktor som synes å bidra til å fremme etterlevelse, er barnehagenes systematiske arbeid med temaet. Mange styrere rapporterer i intervju om at de har utviklet konkrete planer, rutiner og årshjul for arbeidet med kapittel VIII og at dette er en vesentlig forutsetning for å etterleve regelverket. Gode systemer kan bidra til å gi personalet en felles forståelse og en praktisk verktøykasse for å identifisere, melde fra og følge opp saker som omhandler trygt og godt barnehagemiljø. Hvis barnehagens ledelse definerer regelverket som et satsingsområde for barnehagen og jevnlig drøfter tematikkene knyttet til trygt og godt barnehagemiljø, er dette pekt på som helt avgjørende for å øke de ansattes kjennskap til krav og forventninger i regelverket, samt forbedre praksis.

Tilgangen på støtte og veiledning fra både barnehageeier og barnehagemyndighet blir også trukket frem som en viktig fremmede faktor for etterlevelse av kapittel VIII. Enkelte peker i intervju på at de har rettet økt søkelys mot arbeidet med trygt og godt barnehagemiljø som følge av barnehageeier og -myndighets søkelys på utfordringene. Flere viser også til at store private og kommunale eiere har gode forutsetninger for å gi barnehagene systemstøtte for arbeidet med psykososialt barnehagemiljø. Gjennom ressurser som fagrådgivere og regionledere besitter de kapasitet og kompetanse til å tilby målrettet veiledning og kursing internt i sine barnehager. Flere barnehagestyrere og eiere trekker også frem at de på bakgrunn av veiledning fra barnehagemyndigheten opplever at egen praksis på området er blitt bedre. Det blir også fremhevet i enkelte intervju at om barnehagemyndighet har barnehageloven kapittel VIII på agendaen, kan dette bidra til å skape positive ringvirkninger og læring på tvers av både kommunale og private barnehager i kommunen.

Den typen systematisk forbedringsarbeid som beskrives over, kan være en årsak til at mange styrere og eiere ikke lengre ser på det som særskilt utfordrende å etterleve bestemmelsene i barnehageloven kapittel VIII.

6.3.4 Oppsummering – psykososialt barnehagemiljø

Barnehageloven kapittel VIII inneholder bestemmelser om psykososialt barnehagemiljø. Bestemmelsene omfatter både nulltoleranse mot krenkelser og krav om forebyggende arbeid, samt bestemmelser om aktivitetsplikt og skjerpet aktivitetsplikt.

Undersøkelsen viser at det blant barnehagestyrere og -eiere er en langt mindre andel sammenlignet med kommunale barnehagemyndigheter som svarer at barnehageloven kapittel VIII om psykososialt barnehagemiljø er et utfordrende tema. Dette kan tolkes som at barnehagene selv opplever å ha kontroll på kravene i lovverket og hva som skal til for å sikre etterlevelse, mens barnehagemyndighetene som har veilednings- og tilsynsansvar mener at

det fortsatt er stor risiko for manglende etterlevelse på området. Forskjellene i svarene kan også være et uttrykk for at barnehagene har rettet betydelig oppmerksomhet mot regelverket etter det kravene ble innført, uten at det nødvendigvis er ensbetydende med økt forståelse og etterlevelse av kravene.

Av årsaker til at dette oppleves å være utfordrende, vises det til kapasitetsutfordringer (for få ansatte), mangel på kompetent personell og tolkningsutfordringer blant både barnehagestyrere og -eiere. Vi finner også støtte til disse funnene i intervju, hvor det blant annet pekes på at en presset bemanningssituasjon reduserer barnehagenes mulighet til å kunne arbeide systematisk og målrettet med trygt og godt barnehagemiljø. Det trekkes fortsatt frem utfordringer med å forstå krenkelsesbegrepet og å sikre omforente terskler for når aktivitetsplikten utløses. Det blir videre vist til at et kontinuerlig søkelys på regelverket blant barnehagestyrere, -eiere og -myndigheter er viktige fremmere for å bidra til bedre forståelse av regelverket blant ansatte i barnehagene og økt regeletterlevelse.

6.4 Samarbeid med andre

6.4.1 Bestemmelser i lov og forskrift

Barnehagene har en plikt til å samarbeide med andre aktører. Dette gjelder blant annet samarbeid med skolen om overgangen fra barnehage til skole, som er regulert i barnehageloven § 2 a. I barnehageloven § 2 b er samarbeid og samordning med andre tjenesteytere regulert. Det er særlig sistnevnte bestemmelse som omtales som utfordrende i våre undersøkelser, og som dette delkapittelet vil fokusere på.

Barnehageloven § 2 b ble vedtatt som ledd i et større lovharmoniseringsarbeid som sprang ut av 0–24-samarbeidet, hvor velferdsdirektoratene som deltok i samarbeidet anbefalte å utarbeide felles bestemmelser om samarbeid mellom velferdstjenester til barn og unge i en ny felles lov.⁴⁸ Sekundært anbefalte de å gjøre de eksisterende bestemmelsene om samarbeid i sektorlovene mest mulig like. Regjeringen landet på det siste alternativet og endret eller la til nokså likelydende bestemmelser om samarbeid og om barnekoordinator i 14 sektorlover, deriblant altså barnehageloven § 2 b (Prop. 100 L (2020–2021)).

Formålet med endringene var å styrke oppfølgingen av utsatte barn og unge og deres familier gjennom økt samarbeid mellom velferdstjenestene. Barnehageloven § 2 b trådte i kraft 1. august 2022. Paragrafen pålegger barnehagen og pedagogisk-psykologisk tjeneste å samarbeide med andre tjenesteytere dersom det er nødvendig for å gi barnet et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. I tilfeller der barnet har individuell plan etter annen lov og forskrift, skal barnehagen delta i samarbeid om utarbeidelse og oppfølging av tiltak og mål i denne planen. Andre ledd presiserer at kommunen skal samordne tjenestetilbudet. Veilederen *Samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier* (Helsedirektoratet, 2022) tar for seg bestemmelsene rundt oppfølging av utsatte barn, unge og deres familier. Veilederen er utarbeidet som del av et felles oppdrag gitt til Utdanningsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet.

⁴⁸ 0–24-samarbeidet (2016–2021) hadde som formål at tjenester og innsatser for utsatte barn og unge under 24 år og deres familier skulle bli bedre samordnet og mer helhetlig. Samarbeidet omfattet Utdanningsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Helsedirektoratet.

6.4.2 utfordringer med etterlevelse av regelverket

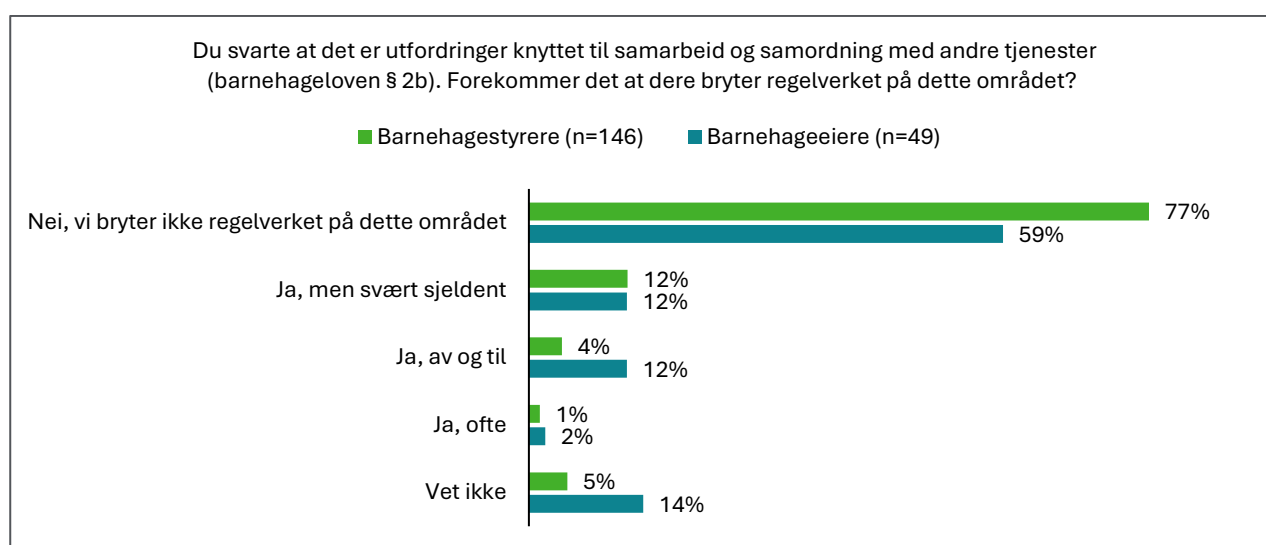
Vi så i kapittel 5 at 13 prosent av barnehagestyrerne og 16 prosent av barnehageeierne svarte i spørreundersøkelsen at de opplever at samarbeid med andre er ett av de fem kravene i regelverket som de opplever som mest utfordrende å etterleve. Disse respondentene fikk et oppfølgingsspørsmål om hvorvidt det forekommer at regelverket brytes på dette området. Svarene fra barnehagestyrerne og barnehageeierne er gjengitt i Figur 41.

De fleste respondentene oppgir at det at temaet er utfordrende, ikke innebærer at de bryter regelverket på dette området. Av barnehagestyrerne har 77 prosent krysset av for at de *ikke* bryter regelverket på dette området, mens tolv prosent har krysset av for at de bryter regelverket, men svært sjeldent. Samtidig oppgir til sammen fem prosent at de bryter regelverket enten «av og til» eller «ofte». En litt lavere andel av barnehageeierne, 59 prosent, har krysset av for at de *ikke* bryter regelverket på dette området. Tolv prosent har krysset av for at brudd på regelverket forekommer, men svært sjeldent. Samtidig har til sammen 14 prosent krysset av for at de bryter regelverket enten «av og til» eller «ofte». I tillegg svarer 14 prosent av barnehageeierne og fem prosent av styrerne at de ikke vet om de bryter regelverket på dette området.

Som nevnt, oppgir en noe større andel av barnehageeierne enn barnehagestyreren at § 2 b er utfordrende å etterleve. Dette samsvarer med at en større andel barnehageeiere oppgir at det forekommer at de bryter regelverket, men er også interessant sett i lys av at en betydelig andel av disse eierne oppgir at de ikke vet om de bryter regelverket eller ikke. Dette kan indikere at enkelte eiere opplever usikkerhet rundt kravene om samarbeid, eller at de er usikre på praksisen i barnehagene de representerer som eiere.

Nærmere analyser viser ingen systematiske variasjoner i svarfordelingen avhengig av bakgrunnsvariabler som barnehagestørrelse, privat/kommunalt eierskap eller størrelse på kommunen barnehagen ligger i.

Figur 41: Forekomst av brudd på regelverket knyttet til samarbeid og samordning. Barnehagestyrere og barnehageeiere. Prosent.



Det er nærliggende å anta at barnehagene i ulik grad er i befatning med saker som krever samarbeid med andre slik det er spesifisert i § 2 b. Under forutsetning av at de fleste styrere og eiere likevel har erfaring med denne typen saker, er det et relativt høyt antall som opplever dette som én av de fem kravene i regelverket det er mest utfordrende å etterleve. Likevel er det ikke nødvendigvis overraskende. Bakgrunnen for innføringen av bestemmelsen var at blant annet 0–24-samarbeidet påviste at tjenestetilbudet til utsatte barn og unge manglet helhet og sammenheng. Dette gjaldt også samarbeid mellom barnehager og andre aktører (for en oversikt, se Hansen et. al., 2020).

Sett i lys av at samarbeid med andre blir nevnt av relativt mange i spørreundersøkelsen, er det oppsiktsvekkende at det i liten grad er nevnt som et utfordrende område i intervjuene. I den grad det tematiseres, er det stort sett i sammenheng med § 2 a, som handler om overgangen mellom barnehage og skole. Samtidig er det mange i intervjuene som tematiserer § 31 om rett til spesialpedagogisk hjelp. Det er derfor mulig at noen av respondentene har tenkt på samarbeid med PPT, og/eller samarbeid i forbindelse med kommunens spesialpedagogiske innsats (jf. § 31), da de krysset av for § 2 b. Dette er en mulig feilkilde vi ikke kan kontrollere for. Om vi foregriper svarene som gis på spørsmålet om årsaker til at samarbeid med andre er utfordrende (se Figur 41 i punkt 6.4.3), får vi likevel en indikasjon på at dette er noe som noen respondenter kan ha tenkt. Dette spørsmålet inneholdt en fritekst-mulighet hvor det er en håndfull respondenter som nevner samarbeid med PPT som en årsak til at forventningene om samarbeid oppleves å være utfordrende å etterleve.

6.4.3 Faktorer som fremmer og hemmer regeletterlevelse

De respondentene som svarte at de erfarer samarbeid med andre som én av de fem kravene i regelverket som de opplever som mest utfordrende å etterleve, fikk oppfølgingsspørsmål om hva som er de viktigste årsakene til at dette oppleves som utfordrende. Respondentene kunne krysse av for inntil tre årsaker. Svarene fra barnehagestyrere og -eiere vises i Figur 42.

Barnehageeierne og barnehagestyrerne er samstemt om hva de tre viktigste årsakene er. Av barnehageeierne er det 59 prosent som oppgir kapasitetsutfordringer (for få ansatte) som en av de tre viktigste årsakene. Av barnehagestyrerne er det tilsvarende tallet så mye som 63 prosent. Det er viktig å være oppmerksom på at N er relativt lav særlig for barnehageeierne. Det er kun 49 eiere som har fått dette spørsmålet. Årsaken som nest flest har krysset av for av henholdsvis barnehageeiere (51 prosent) og barnehagestyrere (41 prosent), er uklarheter eller stort tolkningsrom i regelverket. Mangel på retningslinjer og veiledere (eller annet informasjonsmaterie) blir nevnt av 27 prosent av barnehageeiere og 24 prosent av barnehagestyrerne. Disse to årsakene henger samtidig nært sammen. Uklarhet eller stort tolkningsrom i regelverket tyder på at det er utydelig hva regelverket faktisk betyr eller hvordan det skal omsettes i praksis, samtidig som mangelen på retningslinjer og veiledere antyder at det er et behov for å klargjøre dette. Dette kan ha sammenheng med at dette er en forholdsvis ny bestemmelse.

For både barnehageeiere og barnehagestyrere har en betydelig andel vist til «andre» årsaker. Henholdsvis 24 og 22 prosent har valgt dette alternativet, og har blitt bedt om å utdype svaret i fritekst. Blant barnehageeierne nevnes organisering, ledelse, ulike tolkninger av regelverket, bruk av ulike begreper og betegnelser i de ulike tjenestene, barnets beste vurderinger, mangel

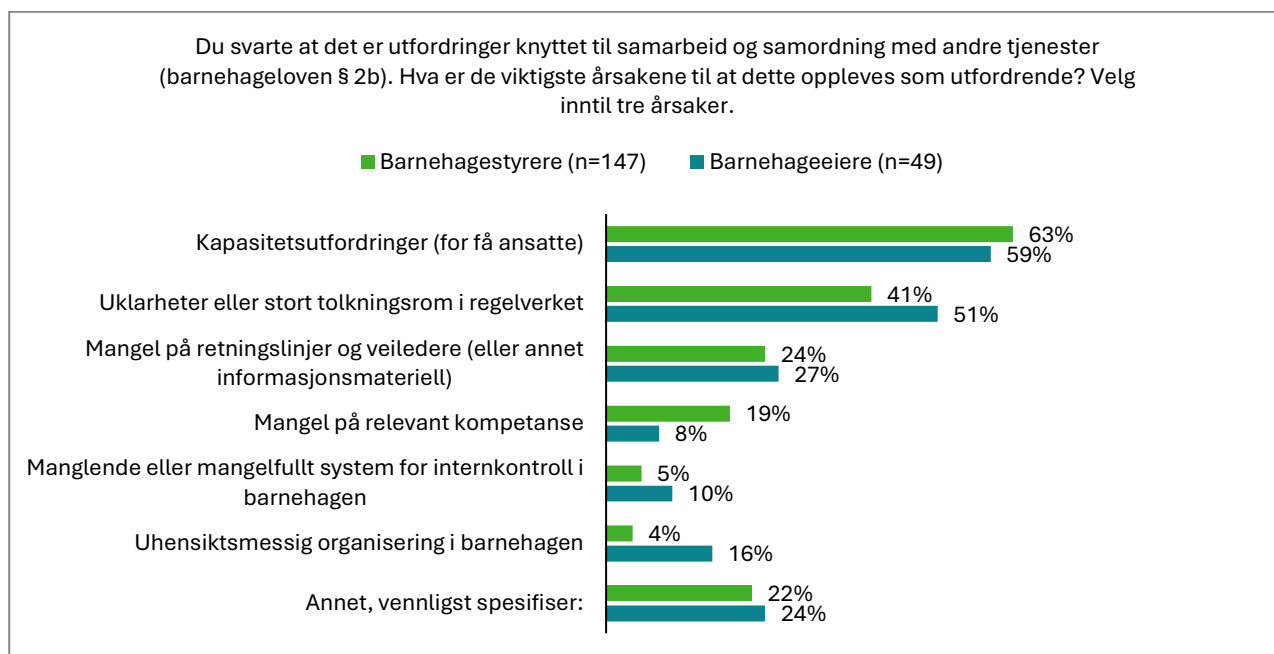
på tid og taushetsplikt. I tillegg nevnes økonomi av en respondent som skriver at det er nedskjæringer i støtten til barn med vedtak. Til slutt er det også en barnehageeier som skriver:

«Avkryssingen er gjort på bakgrunn av at dette vil være et kontinuerlig oppmerksomhetspunkt på grunn av ulike roller og forventninger som kontinuerlig må ha fokus».

(Barnehageeier, kommunal barnehage)

Barnehagestyrerne nevner i sine fritekstsvar at ulike etater er underlagt ulike lover og at det er ulik forståelse av hva tidlig innsats innebærer. Det nevnes holdninger til samarbeid, dårlig kommunikasjon, dårlig samarbeid med PPT, utfordringer med barn som trenger hjelp men som ikke har diagnose, taushetsplikt i barnevernet, at ting tar tid, samarbeid med barnehagemyndighet, uhensiktsmessig organisering i kommunen, ventetid, uenighet om behov og størrelse på vedtak. Dette er velkjente problemer fra samordningslitteraturen (se for eksempel Hansen m.fl., 2020). En delrapport i det pågående evalueringsprosjektet om harmoniseringsendringene i velferdslovgivningen som gjorde at § 2 b ble inntatt i barnehageloven, finner nær sagt ingen tegn til at lovendringene har hatt noen ønsket effekt (Tøssebro m.fl., 2025).

Figur 42: Årsaker til utfordringer med å etterleve krav til samarbeid og samordning. Barnehageeier og barnehagestyrer. Prosent.



6.4.4 Oppsummering – samarbeid med andre

Barnehagens plikt til samarbeid og samordning med andre tjenester er regulert i barnehageloven § 2 b. Plikten oppleves som utfordrende for en betydelig andel av både styrere og eiere. Selv om få rapporterer om hyppige og alvorlige lovbrudd, tyder funnene på at det er krevende å få til et velfungerende og helhetlig tverrsektorielt samarbeid i praksis. De viktigste årsakene som oppgis er kapasitetsutfordringer i barnehagen, som begrenser tiden til samarbeidsmøter og oppfølging, samt uklarheter i regelverket og mangel på felles

retningslinjer på tvers av tjenestene. Fritekstsvar utdyper dette og peker på klassiske samordningsproblemer som ulik begrepsbruk, varierende tolkninger av lovverk, taushetsplikt og manglende felles forståelse for hva «tidlig innsats» innebærer. Funnene indikerer at lovendringen som skulle harmonisere samarbeidsplikten, så langt ikke har løst de grunnleggende strukturelle og kulturelle barrierene som hindrer et sømløst tjenestetilbud for utsatte barn.

En mulig tolkning av bildet som skisseres, kan være at det ofte er veldig vanskelig å få til et *velfungerende* tverrsektorielt samarbeid, men at samarbeidet sjelden er så dårlig eller problematisk at man ikke oppfyller lovkravene i § 2 b (og tilsvarende bestemmelser i de andre tjenestenes sektorlover).

6.5 Rett til alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK)

6.5.1 Bestemmelser i lov og forskrift

Kapittel VII i barnehageloven (§§ 31–40) omhandler spesialpedagogisk hjelp, tegnspråkopplæring og andre tiltak for barn som har spesielle behov. § 39 første ledd gir rett til egnede kommunikasjonsformer og nødvendige kommunikasjonsmidler i barnehagen for barn som helt eller delvis mangler funksjonell tale og har behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK). § 39 andre ledd gir disse barna rett på nødvendig opplæring i bruk av ASK i form av spesialpedagogisk hjelp etter § 31.

Barn med behov for ASK er å regne som personer med nedsatt funksjonsevne og omfattes dermed av artikkel 7 i FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD), som ble vedtatt av FN i 2006. Rettighetene i konvensjonen er som sådanne del av menneskerettighetene, som norske myndigheter skal respektere og sikre, jf. Grunnloven § 92. Artikkel 7 i CRPD-konvensjonen aktiverer også FNs barnekonvensjon.

Fram til 1. januar 2026 var CRPD gjort til norsk lov gjennom såkalt transformasjon. Det vil si at allerede eksisterende lovgivning ble vurdert og tilpasset til konvensjonen uten at bestemmelsene i CRPD i seg selv ble gjort til norsk lov (Bufdir, 2021).⁴⁹ Fra 2026 er CRPD å regne som norsk lov, noe som blant annet innebærer at konvensjonen går foran hvis det skulle oppstå motstrid med annen norsk lovgivning (Regjeringen, 2025b).

I praksis betyr dette at ASK skal være en del av barnehagetilbudet, og bruk av ASK krever ikke at det fattes vedtak. Imidlertid er opplæringen i ASK etter § 31 å regne som spesialpedagogisk hjelp, og her kreves det utredning, vedtak og samtykke (Utdanningsdirektoratet, 2024c). Dette betyr i sin tur at det er barnehagepersonalet som skal bruke ASK i sitt daglige arbeid med angjeldende barn, men at kommunen har ansvaret for eventuell spesialpedagogisk opplæring.

Utdanningsdirektoratet har publisert to webartikler om ASK – én om regelverket og én som gir en kortfattet innføring i tematikken (Utdanningsdirektoratet, 2024b; 2024c). Tilbudet hos Statped er mer omfattende. Med utgangspunkt i en innføringsartikkel (Statped, u.å.c) gis det tilgang til flere ressurser. Blant annet finnes det en oversikt over aktuelle statlige, regionale og kommunale tjenestetilbud (Statped, 2026a), samt flere åpent tilgjengelige e-læringskurs og kompetansepakker (Statped, u.å.b). Dette veiledningsmateriellet omhandler ASK spesifikt.

⁴⁹ Denne artikkelen er datert 23. juni 2021 og later ikke til å være oppdatert med lovendringene som trådte i kraft 1. januar 2026.

6.5.2 Utfordringer med etterlevelse av regelverket

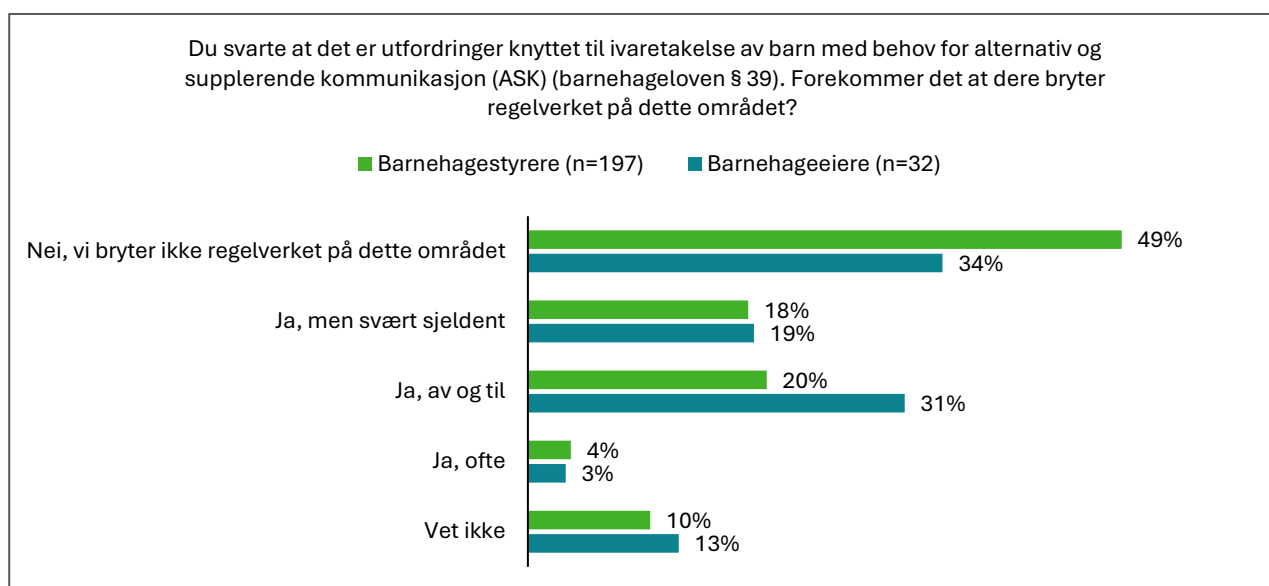
Svar i spørreundersøkelsen til barnehagemyndigheten om hva som de siste årene har vært tema for tilsyn gjennomført av de kommunale barnehagemyndighetene, inneholder ingen henvisning til ASK eller barnehageloven § 39 (se også kapittel 4.5.1). Heller ikke i vår gjennomgang av kommunenes tilsynsrapporter, finner vi noen eksempler på at det er ført tilsyn med barnehageloven § 39.

Vi så likevel i kapittel 5.3 at 17 prosent av barnehagestyrerne, 10 prosent av barnehageeierne og 10 prosent av barnehagemyndighetene svarer at ivaretagelse av barns behov for alternativ og supplerende kommunikasjon er ett blant opp til fem krav og oppgaver i regelverket som de opplever som utfordrende å etterleve. For styrerne er dette det tredje mest utfordrende temaet, for eierne kommer dette på en delt sjetteplass, og for barnehagemyndighetene kommer disse kravene på en tiendeplass. Det er med andre ord de som er tettest på barna, som opplever bruk av ASK som mest utfordrende.

Det er også en ikke uvesentlig andel av barnehageeierne og styrerne som viser til at det forekommer brudd på regelverket i tilknytning til dette temaet. Til sammen 42 prosent av styrerne opplyser at det forekommer brudd knyttet til dette kravet i regelverket, og en femtedel opplyser at dette skjer «av og til» (jf. Figur 43). Til sammen 53 prosent av barnehageeierne viser til at det forekommer brudd på regelverket, og nesten en tredjedel opplyser at brudd forekommer «av og til». Det er viktig å være oppmerksom på at N er lav for barnehageeierne, med kun 32 barnehageeiere som har blitt stilt dette spørsmålet.

Det er uvisst hva som ligger til grunn for at såpass mange som ti prosent av barnehagestyrerne og tretten prosent av eierne krysser av for «vet ikke» her. Én mulighet er at disse respondentene er usikre på hva som er krav i regelverket, men det er ingenting i vårt materiale som kan verken underbygge eller motsi denne påstanden.

Figur 43: Forekomst av brudd på regelverk knyttet til ivaretagelse av barn med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK). Barnehagestyrere og barnehageeiere. Prosent.



Andelen barnehagestyrere og -eiere som peker på ivaretagelse av barn med behov for ASK/§ 39 som utfordrende, og andelen av disse som viser til at brudd på regelverket forekommer, indikerer at dette er en bestemmelse med en viss risiko. Samtidig synes ikke denne risikoen å ha blitt fanget opp i risikovurderingene som gjennomføres av de kommunale barnehagemyndighetene, da ivaretagelse av retten til ASK/§ 39 ikke er nevnt som et tema det er ført tilsyn med de siste årene.

Svarene på spørsmålet om forekomst av brudd må imidlertid også ses i sammenheng med forekomsten av behov for og rett til ASK. Utdanningsdirektoratet (2024c) opplyser at det i hvert årskull er snakk om rundt 500–600 barn på landsbasis. Gitt at det til enhver tid er fire til fem årskull som er aktuelle for ASK i norske barnehager, så er det til enhver tid rundt 2000–3000 barn i norske barnehager som er aktuelle for ASK. Dette er mindre enn ett barn per barnehage i gjennomsnitt.

I lys av dette, hva betyr det at man ikke bryter regelverket? I og med at de som fikk dette spørsmålet, allerede har krysset av for at dette kravet i regelverket representerer en utfordring, så legger vi til grunn at de faktisk har vært i befatning med barn med behov for ASK. Det er altså ikke sannsynlig at fravær av brudd skyldes fravær av barn med aktuelle rettigheter.

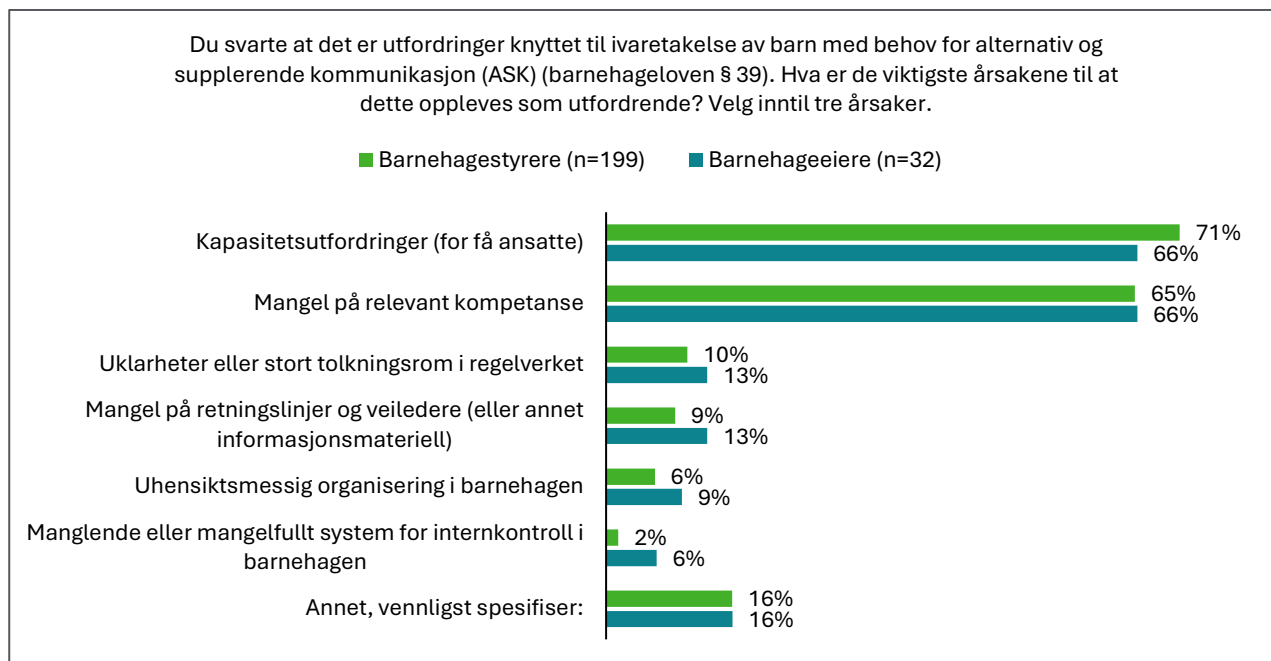
Dernest, hva betyr det at man bryter regelverket med en viss hyppighet? Dels kan det bety at det er ett eller flere barn som ikke har fått tilrettelagt for bruk av ASK i barnehagen i det hele tatt, eller at det bare til en viss grad har blitt tilrettelagt for dette. Det er også mulig at respondentene henviser til manglende eller mangelfull spesialpedagogisk hjelp knyttet til bruken av ASK, jf. § 39 andre ledd. Dette er forhold vi kommer tilbake til nedenfor, i forbindelse med en drøfting av årsakene til at flere opplever bestemmelsene i § 39 som utfordrende å etterleve.

6.5.3 Faktorer som hemmer og fremmer regeletterlevelse

I oppfølgingsspørsmålet for de som oppga denne utfordringen, ble respondentene bedt om å krysse av for inntil tre årsaker. Figur 44 viser at 71 prosent av styrerne krysser av for kapasitetsutfordringer (for få ansatte), og 65 prosent av dem krysser av for mangel på relevant kompetanse. Fire andre årsaker; uklarheter eller stort tolkningsrom i regelverket, mangel på retningslinjer og veiledere, uhensiktsmessig organisering i barnehagen, samt mangelfull internkontroll, blir hver krysset av for av ti prosent eller mindre av styrerne.

Blant barnehageeierne framtrer et liknende mønster som blant styrerne, se Figur 44. Kapasitetsutfordringer og kompetansemangel blir begge pekt på som årsaker til utfordringene av 66 prosent av eierne. Det er imidlertid kun 32 respondenter som fikk dette oppfølgingsspørsmålet, så det er altså snakk om 20 respondenter som krysser av på hver av disse to alternativene. De øvrige svaralternativene blir valgt av fem eller færre respondenter.

Figur 44. Årsaker til utfordringer knyttet til ivaretagelse av barn med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK). Barnehagestyrere og barnehageeiere. Prosent.



16 prosent av styrerne, tilsvarende 31 respondenter, viser til at det er andre årsaker til at bestemmelsene oppleves som utfordrende å etterleve, og har utdypet dette gjennom fritekstsvar. De fleste av disse velger å supplere, utdype eller duplisere de øvrige avkryssningene. For eksempel er det én respondent som krysser av for «kapasitetsutfordringer» og skriver «økonomi» i fritekstfeltet. Det er kun seks respondenter som nevner forhold som ikke dekkes av de oppsatte svaralternativene. Fire respondenter vurderer kommunens spesialpedagogiske tilbud som mangelfullt, én melder at kommunen unnlater å følge opp egne vedtak, og én påpeker ulempene ved å vente med å anskaffe lisenser og utstyr til det foreligger et vedtak for et barn.

De fleste utdypende og supplerende kommentarene handler om at kapasitetsproblemene er knyttet til økonomi, lav spesialpedagogdekning, lav grunnbemanning og manglende vikarbruk, og at det derfor er vanskelig å finne nok tid til å følge opp barna som bruker ASK. Én respondent viser også til at nødvendig verktøy ikke blir anskaffet. En av styrerne forteller i intervju at mer generelt kan underbemanning føre til at ressurser som er ment for én-til-én-oppfølging, blir brukt i barnegruppa i stedet.

Det var også mange utdypende og supplerende kommentarer om kompetanse. Her blir det først og fremst påpekt at det tar tid å lære opp en personalgruppe i å bruke ASK. Noen mener at ASK i større grad burde omfattes i grunnutdanningen. Blant de fem barnehageeierne som viser til andre årsaker, nevner to at de mangler spesialpedagog eller at kommunen ikke stiller ressurser til disposisjon, henholdsvis. Én skriver at hen ikke kjenner rettighetene til de aktuelle barna. To skriver at det er vanskelig å finne tid til å sette seg inn i ASK-hjelpemidlene, altså en form for kapasitetsmangel.

Fritekstsvarene indikerer med andre ord at utfordringene i flere tilfeller handler om ivaretagelse av kommunens ansvar for spesialpedagogisk hjelp når det er behov for det i tilknytning til barn med ASK. I andre tilfeller henvises det til manglende oppfølging fra barnehagens side, ofte grunnet manglende kapasitet og/eller kompetanse. Årsakene det vises til kan bety at tilbudet som er utformet, i praksis blir mangelfullt på grunn av underbemanning, fravær eller andre forstyrrende årsaker.

Kun et fåtall informanter kommer inn på ASK-tematikken i intervjuene. Kun én av dem forteller om egen erfaring med ASK – et barn som til informantens tilfredshet allerede i utredningsfasen hadde fått tildelt spesialpedagogtimer fra kommunen.

6.5.4 Oppsummering – ASK

Barn som helt eller delvis mangler funksjonell tale, har rettigheter til alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) som er nedfelt og forankret i Grunnloven og i internasjonale konvensjoner, samt i barnehageloven § 39. Det finnes et omfattende veiledningsmaterieell på Statped's hjemmesider, herunder en kompetansepakke.

Ivaretagelse av barns rett til ASK fremstår som en utfordring der styrerne, som er tettest på barna, opplever de største vanskene. Selv om dette ikke rammer et stort antall barn, rapporteres det om en bekymringsfull forekomst av regelbrudd. De to dominerende årsakene er mangel på kapasitet og mangel på relevant kompetanse. Dette handler både om at personalet mangler tid og opplæring til å integrere ASK-verktøy i en travel hverdag, og at det kan være svikt i det kommunale støttesystemet som skal gi spesialpedagogisk hjelp. Supplerende kommentarer konkretiserer disse årsakene i form av lav grunnbemanning, knappe vikarbudsjetter, mangelfullt kommunalt spesialpedagogtilbud og mangelfull spesialpedagogisk opplæring i grunnutdanningene er viktige årsaksfaktorer.

Funnene tyder på at selv om retten til ASK er lovfestet, er den praktiske gjennomføringen sårbar. Den er avhengig av at både barnehagen har tilstrekkelige ressurser internt og at kommunen som myndighet har et velfungerende system for å levere den nødvendige spesialpedagogiske opplæringen.

6.6 Hensynet til barnets beste og barnets rett til medvirkning

6.6.1 Bestemmelser i lov og forskrift

Ifølge barnehageloven § 3 første ledd har barn i barnehagen rett til å gi uttrykk for sitt syn på barnehagens daglige virksomhet, og i saker som gjelder dem selv. Det går videre frem av paragrafens andre ledd at barn jevnlig skal få mulighet til å delta aktivt i planlegging og vurdering av barnehagens virksomhet. Tredje ledd fremhever at barnas synspunkter skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet.

Barnets beste er en rettslig norm som skal tas hensyn til blant annet i helhetsvurderinger ved utøvelse av faglig skjønn og oppfyllelse av andre juridiske rettigheter. Norge forpliktet seg til FNs barnekonvensjon i 1991 og vedtok den som norsk lov i 2003, blant annet i Grunnloven § 104 andre ledd. Det ble også vedtatt at denne normen skulle gis forrang foran annet lovverk dersom det skulle oppstå motstrid (Sandberg, 2016). Likeledes er retten til medvirkning nedfelt i både barnekonvensjonen og Grunnloven § 104 første ledd. Prinsippet om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som angår dem ble tatt inn i barnehageloven i 2021,

jf. barnehageloven § 3, fjerde ledd. Dette er en dobbeltregulering ettersom kravet allerede følger av barnekonvensjonen og Grunnloven.

Utdanningsdirektoratet har publisert flere ressurser om barnets beste-vurderinger og retten til medvirkning (Utdanningsdirektoratet, 2025g). Disse nettressursene er lenket opp under temasider om barnehagemiljø og den tilhørende aktivitetsplikten. Ressursene omfatter temasider og filmer om barnekonvensjonen og om barns medvirkning, ytterligere en film om barnets beste samt en kompetansepakke om trygt og godt barnehagemiljø.

6.6.2 Utfordringer med etterlevelse av regelverket

Tilbakemeldinger om hva som de siste årene har vært tema for tilsyn gjennomført av de kommunale barnehagemyndighetene, inneholder ingen konkret henvisning til vurderinger av barnets beste eller barnets rett til medvirkning/barnehageloven § 3 (se kapittel 4.5.1). Gjennomgangen av tilsynsrapporter som er foretatt i forbindelse med evalueringen, viser imidlertid noen eksempler på at det er ført tilsyn med barnehageloven § 3 som ett av flere temaer tilsynene har omhandlet.

Vi så i kapittel 5.3 at 13 prosent av barnehagestyrerne, ti prosent av barnehageeierne og 25 prosent av barnehagemyndighetene svarer i spørreundersøkelsene at barns rett til medvirkning og hensynet til barnets beste er ett blant opp til fem krav og oppgaver i regelverket som er utfordrende å etterleve for barnehagene og eierne. For både styrerne og barnehagemyndighetene er dette samlet sett det femte mest utfordrende området, og for eierne samlet kommer kravene på en delt sjetteplass.

Nærmere analyser viser at styrere i kommunale barnehager (16 prosent) i marginalt større grad enn styrere i private barnehager (elleve prosent) peker på dette temaet som utfordrende. Også når det gjelder kommunestørrelse er det kun marginale forskjeller. Styrere i små kommuner peker i noe større grad enn styrere i større kommuner på § 3 som utfordrende å etterleve.⁵⁰ Blant barnehageeierne er forskjellene større. Det er en større andel av de kommunale barnehageeierne (15 prosent) enn de private (fem prosent) som peker på at dette er et utfordrende tema. Videre peker eiere i mellomstore kommuner i litt større grad enn eiere i små og store kommuner på dette om en aktuell utfordring. Imidlertid er det til sammen kun 32 barnehageeiere som har pekt på § 3 som utfordrende, noe som gjør at analyser med bakgrunn i bakgrunnsvariabler må gjøres med varsomhet.

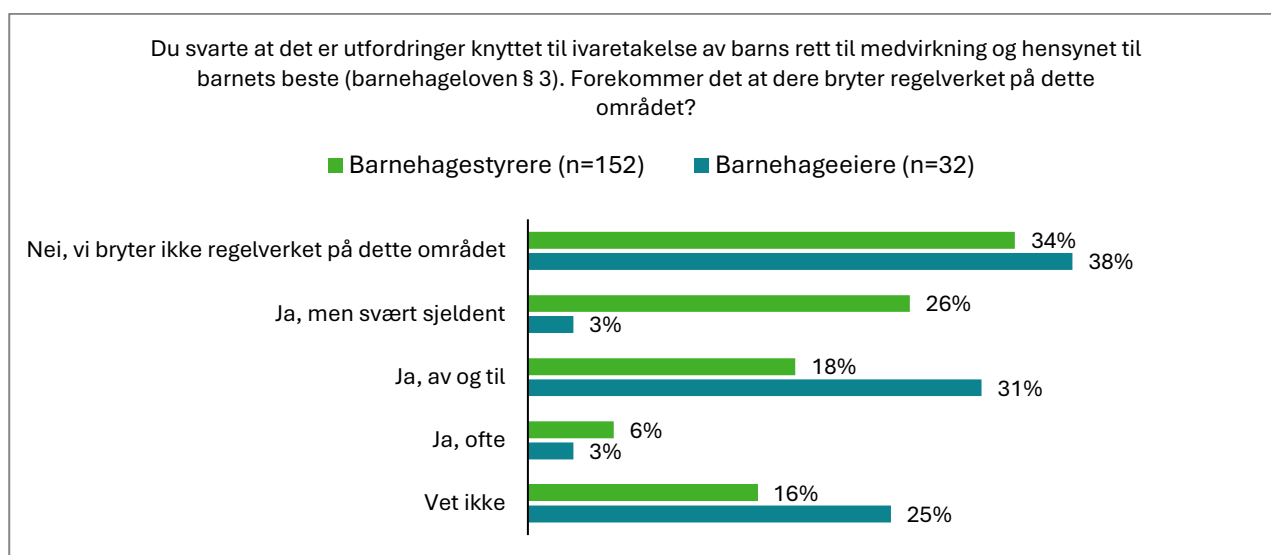
Som vi så i kapittel 5.3.3, pekte også 25 prosent av de kommunale barnehagemyndighetene på at de opplever at ivaretagelse av barnets beste og barnets rett til medvirkning er bestemmelser som barnehagene har utfordringer med å ivareta. Andelen av barnehagemyndighetene som fremhever dette som en utfordring for barnehagene, er betydelig mindre i de små kommunene (15 prosent) sett i forhold til de mellomstore og store kommunene (henholdsvis 30 og 29 prosent). Til sammen er det imidlertid kun 41 barnehagemyndigheter som har pekt på dette som et utfordrende område, noe som gjør at sammenligninger av underkategorier må gjøres med varsomhet. Barnehagemyndighetene har heller ikke fått oppfølgingsspørsmål knyttet til dette svaret.

⁵⁰ 18 prosent av styrerne i små kommuner pekte på dette som et utfordrende tema, mot tolv prosent i mellomstore og tretten prosent i store kommuner.

Blant både barnehagestyrerne og -eierne oppgir rundt en tredjedel at de ikke bryter regelverket på dette området; se Figur 45. Samtidig svarer til sammen 50 prosent av styrerne og 37 prosent av eierne at det forekommer at de bryter regelverket. En vesentlig andel av disse peker på at dette skjer «av og til».

Vi merker oss også at så mye som en fjerdedel av eierne og 16 prosent av styrerne svarer at de ikke vet om det forekommer at de bryter regelverket på dette området. En forklaring på dette kan, som vi kommer tilbake til under, være at en betydelig andel av respondentene viser til uklarheter eller stort tolkningsrom i regelverket som en vesentlig årsak til utfordringene med å etterleve kravene i § 3. Dette kan medføre at en del av respondentene også er usikre på om de bryter regelverket eller ikke. For eierne kan høy andel «vet ikke» potensielt også skyldes manglende innsikt i praksisen i barnehagene.

Figur 45: Forekomst av brudd på regelverket knyttet til ivaretagelse av barns rett til medvirkning og hensynet til barnets beste. Barnehagestyrere og barnehageeiere. Prosent.



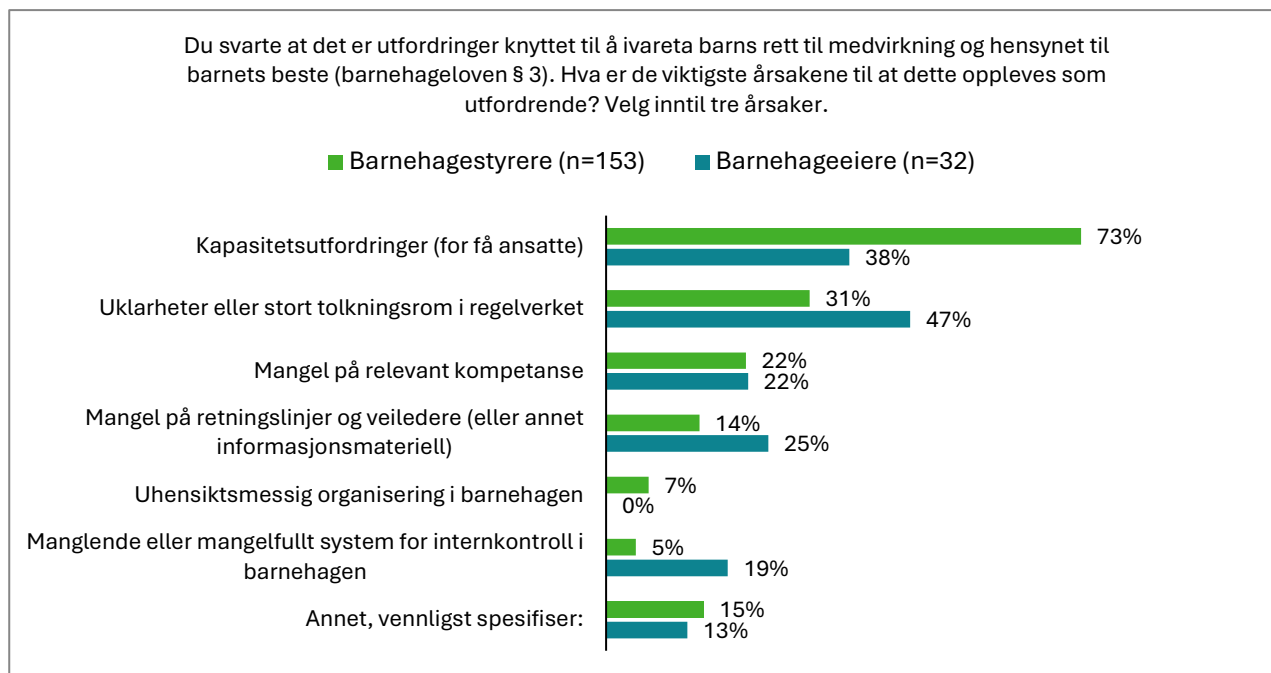
6.6.3 Faktorer som fremmer og hemmer regeletterlevelse

I oppfølgingsspørsmålet for de som oppga hensynet til barnets beste og barnets rett til medvirkning som en utfordring, ble respondentene bedt om å krysse av for inntil tre årsaker. Både eierne og styrerne oppgir her kapasitetsutfordringer og uklarheter eller stort tolkningsrom i regelverket som de to viktigste årsakene, men med motsatt rangering, se Figur 46.

Blant styrerne oppgir styrere i kommunale barnehager i større grad enn styrere i private barnehager kapasitetsutfordringer som årsak (henholdsvis 78 og 66 prosent). Videre oppgir styrere i store kommuner i noe større grad enn styrere i mindre kommuner at kapasitet er en vesentlig årsak (76 prosent av styrerne i store kommuner, mot henholdsvis 67 i mellomstore og 65 i små kommuner). Blant eierne, og for øvrige årsaker, er antallet respondenter som har pekt på hver av årsakene så lavt, at vi ikke vurderer det som hensiktsmessig å gjøre analyser opp mot bakgrunnsvariabler.

Respondentene som viser til «andre årsaker», utdyper svaret sitt i fritekst. Dette gjelder 23 styreere og fire eiere. Fritekstsvarene gjengis nærmere nedenfor.

Figur 46: Årsaker til utfordringer knyttet til å ivareta barns rett til medvirkning og hensynet til barnets beste. Barnehagestyrer og barnehageeiere. Prosent.



De fleste av fritekstsvarene bidrar til å forklare og utdype de øvrige årsakene som er angitt. Blant annet peker flere på at det handler om kunnskap og holdninger til hvordan små barn kan medvirke, og at det er utfordrende å få en god og felles forståelse i personalgruppen for hva medvirkning kan bety i praksis. Flere viser også til stort press på personalet, store barnegrupper og/eller mange barn med store oppfølgingsbehov, noe som gjør at det blir vanskelig å legge til rette for medvirkning i hverdagen. Enkelte stiller også spørsmål ved hvem som skal vurdere hva som er barnets beste. Et par respondenter viser til at hensynet til de voksne i barnehagen av og til blir prioritert foran hensynet til barna. Én styrer stiller også spørsmål ved selve bestemmelsen:

«Punktet i seg selv er noe utopisk. Små barn har ikke ofte synspunkter eller evne til å planlegge og vurdere barnehagens virksomhet.»

(Styrer i en enkeltstående, privat barnehage)

I spørreskjemaet skiller det ikke mellom barnets beste og medvirkning. Men av fritekstsvarene framgår det at det er flest kommentarer som beskriver ulike utfordringer knyttet til barnas medvirkning – med andre ord at det er her skoen trykker hardest. Intervjumaterialet og fritekstsvarene tyder på at tre typer årsaksfaktorer gjør seg gjeldende.

For det første er det enkelte som viser til at det kan være vanskelig å forstå hva medvirkning og barnets beste egentlig er, og hvordan det kan omsettes i praksis. Trolig er det dette årsaksforholdet som ligger bak når mange respondenter krysser av for uklarheter og tolkningsrom som årsak til utfordringene når det gjelder dette kravet i regelverket.

Avkrysningene på mangel på retningslinjer som årsak kan også knyttes til denne årsaksfaktoren.

En styrer i en kommunal barnehage i en bykommune påpeker i intervju at den forskningsbaserte kunnskapen på barns medvirkning er i rask utvikling og endring. Hen forteller videre at kommunen hadde fått bistand fra et universitet i å gjennomføre kompetansehevingstiltak på blant annet dette temaet. Når det gjelder forståelse for kravene i regelverket, bemerker også en informant fra et av statsforvalterembetene at grunnutdanningene har for lite på læreplanene om blant annet medvirkning, og om barnehageloven generelt.

For det andre kan ulike typer ressursmangel hindre medvirkning og hensyntaken til barnets beste. Dette samsvarer med respondentenes avkrysning av kapasitetsutfordringer som årsak til utfordringene med regeletterlevelse. Både i intervjuer og i fritekstsvar påpekes det at dette først og fremst handler om at bemanningen ikke er tilstrekkelig til at man har tid og anledning til å involvere barna på en systematisk måte i planlegging og andre sammenhenger. Når det gjelder barnets beste, kommenterer også en kommunal barnehageeier i intervju at det kan være utfordrende å vekte hensynet til barnets beste opp mot andre krav og rammebetingelser. I intervju gis det flere eksempler på at barnehager for eksempel har tilpasset driften og organiseringen på måter som man er usikker på om ivaretar barnets beste på en tilfredsstillende måte.

Det tredje årsaksforholdet handler om dokumentasjonskravene. Representanter for KS viser i intervju til medvirkning og vurderinger av barnets beste som eksempler på krav i regelverket hvor det er krevende å oppfylle dokumentasjonskrav. Enkelte andre informanter gir uttrykk for det samme.

En mulig hypotese kunne være at det er styrerne, som er tettest på barna i det daglige arbeidet, som opplever at kravet om medvirkning er mest krevende å etterleve. Styrerne peker også i størst grad på kapasitetsutfordringer som den viktigste årsaken. Likeledes, en tilhørende hypotese ville være at eierne, som trolig treffer flere praktiske avgjørelser i forbindelse med den løpende driften hvor hensynet til barnets beste kommer i spill, hyppigere opplever at regelverksklarheter knyttet til anvendelsen av denne normen er en viktig årsak til utfordringer og dilemmaer.

Både i intervjuer og fritekstsvar blir det kun i liten grad vist til konkrete faktorer som fremmer regeletterlevelsen for dette kravet i regelverket. En barnehagestyrer forteller om et kompetansehevingstiltak der deler av personalet hadde deltatt i et opplegg med veiledere fra et universitet – trolig har dette skjedd innenfor rammene av ReKomp. Styreren gjør samtidig oppmerksom på at det stadig kommer til ny forskningsbasert kunnskap som endrer forståelsen av medvirkning. En annen styrer kommenterer at barnets beste-normen fungerer som en katalysator i foreldresamarbeidet. Samarbeidet oppleves å fungere bedre basert på en felles interesse i å gjøre det som er det beste for barna.

6.6.4 Oppsummering – hensynet til barnets beste og barnets rett til medvirkning

Retten til medvirkning og hensynet til barnets beste er grunnlovfestede verdier som er forankret i Norges internasjonale, konvensjonsfestede forpliktelser. Retten til medvirkning og hensynet

til barnets beste er fra 2021 nedfelt i barnehageloven gjennom § 3. Det foreligger også en god del veiledningsmaterieell på Utdanningsdirektoratets websider. Likevel er det noen respondenter som savner denne type ressurser, og våre funn viser at det for mange oppleves som krevende å omsette disse verdiene til konsekvent praksis.

Tre viktige årsaksfaktorer kommer til uttrykk i vårt materiale, som kan forklare hvorfor de to lovfestede verdiene medvirkning og barnets beste skaper utfordringer med regeletterlevelse. For det første er det en utbredt usikkerhet knyttet til hvordan disse skjønnsmessige normene skal tolkes og anvendes, spesielt i situasjoner der ulike hensyn må veies mot hverandre. Den høye andelen som svarer «vet ikke» på spørsmål om regelbrudd, understreker denne usikkerheten og indikerer et klart behov for økt kompetanse og felles forståelse for hvordan disse sentrale rettighetene skal sikres i praksis.

For det andre aner vi at barnehagene strever med å ha kapasitet til å involvere barna på en systematisk og reell måte i en travel arbeidshverdag preget av tidvis mangelfull bemanning, jf. pkt. 6.2. Og for det tredje kan det være utfordrende å få dokumentert at man lar barna medvirke og at hensynet til barnets beste er ivaretatt i store og små formelle vurderinger og beslutninger. Det kan se ut som om systematiske kompetansehevingstiltak i noen tilfeller har bidratt til å forbedre regeletterlevelsen på dette området. Dette ville i så fall samsvare med den første og den tredje årsaksfaktoren.

6.7 Internkontroll

6.7.1 Bestemmelser i lov og forskrift

Kravet til internkontroll i barnehager er fastsatt i barnehageloven § 9. Bestemmelsen tredde i kraft 1. januar 2021. Loven fastsetter at internkontrollen må være systematisk og tilpasset den enkelte barnehages størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Internkontrollen skal være egnet til å nå målet om regeletterlevelse. I henhold til § 9 pålegges barnehageeier følgende oppgaver:

- 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.
- Evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

I forarbeidene til loven, Prop. 96 L (2019-2020), fremheves det at en lovfestet plikt til internkontroll gir kommunen som tilsynsmyndighet et bedre grunnlag for å vurdere om barnehagen arbeider systematisk for å overholde sine plikter. For barnehagene kan barnehagemyndighetens tilsyn med internkontrollen gi større læringsutbytte enn tilsyn som kun fokuserer på enkelthendelser.

Selv om ansvaret for internkontrollen ligger hos barnehageeier, kan utførelsen av oppgavene delegeres, for eksempel til styrer. En forutsetning er at delegeringen er forsvarlig, og at eier følger opp hvordan oppgavene blir ivaretatt. *Ansvaret* kan imidlertid ikke delegeres. Barnehageeier må selv foreta den helhetlige og overordnede vurderingen av internkontrollen, inkludert risikovurderinger og nødvendige tilpasninger (Prop. 96 L (2019-2020)).

Utdanningsdirektoratet fremhever sammenhengen mellom internkontroll og kvalitetsutvikling. Formålet med internkontrollen er å avdekke eventuelle avvik mellom barnehagens praksis og kravene i regelverket. I Utdanningsdirektoratets veileder om internkontroll for barnehage- og opplæringssektoren poengteres det at avvik krever en endring i praksis for å sikre at barna får det tilbudet de har krav på. Som et sentralt tiltak for å sikre regeletterlevelse, trekker direktoratet frem viktigheten av kontinuerlig kompetanseutvikling for de ansatte, for eksempel gjennom fagdager, kurs og etter- og videreutdanning (Utdanningsdirektoratet, 2024a).

6.7.2 Utfordringer med etterlevelse av regelverket

Som det går frem av kapittel 4.5.1, er internkontroll et tema som en god del barnehagemyndigheter nevner at de har ført tilsyn med. Internkontroll er også et av de hyppigst nevnte temaene for barnehagemyndighetens veiledning (jf. kapittel 4.4). Også gjennomgangen av tilsynsrapporter som er foretatt i forbindelse med evalueringen, viser flere eksempler på at internkontroll/§ 9 har vært tema for tilsyn. Flere av kommunene har «psykososialt barnehagemiljø og internkontroll» som tema for tilsyn, og internkontroll som tema er også inkludert i flere andre tilsyn.

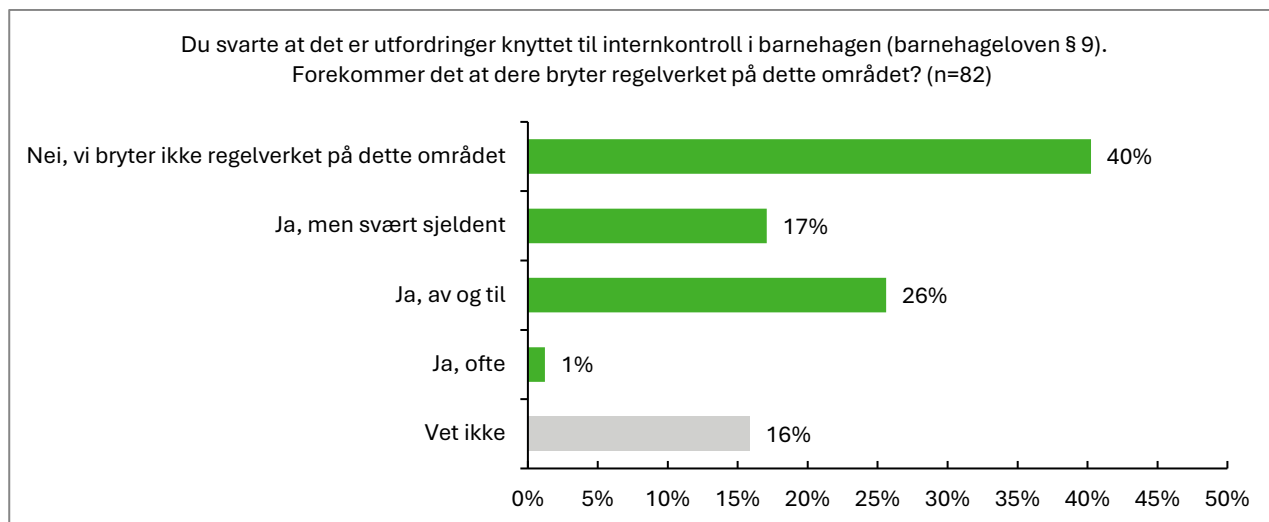
I kapittel 5.3.2 så vi at internkontroll oppleves å være et krevende område for flere barnehageeiere. Om lag 27 prosent av alle barnehageeierne som svarte på spørreundersøkelsen, oppga internkontroll som et av områdene hvor de erfarer størst utfordringer med etterlevelse. Også de kommunale barnehagemyndighetene erfarer at internkontroll er et utfordrende tema for barnehagene og barnehageeierne. Hele 42 prosent av barnehagemyndighetene peker på internkontroll som et av de mest utfordrende områdene for barnehagene (jf. kapittel 5.3.3).⁵¹

Prosentandelen som opplever internkontroll som utfordrende noe større blant kommunale enn private barnehageeiere. Mens 27 prosent av de kommunale eierne peker på internkontroll som utfordrende, gjelder dette for 18 prosent av de private eierne. Det er ingen vesentlige forskjeller i svarfordelingen basert på kommunestørrelse.

Selv om flere barnehageeiere opplever internkontroll som utfordrende, viser figuren under at dette ikke nødvendigvis betyr at de bryter regelverket. Mens fire av ti svarer at de ikke bryter regelverket, vedgår derimot en omtrent like stor andel (44 prosent) at regelbrudd forekommer i ulik grad. Så mye som 26 prosent av barnehageeierne oppgir at dette skjer «av og til». Se Figur 47. Samtidig kan man spørre seg hva brudd på regelverket «av og til» eller «sjelden» betyr i denne sammenheng, da det er snakk om hvorvidt man har et system for internkontroll eller ikke. Det er imidlertid nærliggende å anta at omfang av angitte brudd på regelverket indikerer hvor omfattende eller dekkende internkontrollen er, og eventuelt i hvilken grad det forekommer feil eller mangler som burde vært avverget ved å ha en god internkontroll.

⁵¹ I spørreundersøkelsen til barnehagestyrerne var ikke internkontroll blant de forhåndsdefinerte svaralternativene i spørsmålet om hva som er de mest utfordrende temaene og kravene.

Figur 47: Forekomst av brudd på regelverket knyttet til internkontroll i barnehagen. Barnehageeier. Prosent.



Vi finner ingen systematiske forskjeller i svarene om brudd på regelverket basert på eierskap eller kommunestørrelse. Vi merker oss imidlertid at så mye som 16 prosent av barnehageeierne svarer at de ikke vet om det forekommer brudd på regelverket. Dette kan ha sammenheng med at svaralternativene, som var generiske og ble brukt på en rekke ulike temaer i spørreundersøkelsen, ikke passet like godt her som på andre tema. Det kan imidlertid også skyldes at en del eiere opplever selve bestemmelsen som uklar eller krevende å forstå.

En representant for en kommunal barnehagemyndighet bekrefter i intervju at internkontroll er et utfordrende og for mange et nytt område. Vedkommende erfarer at man i sektoren oftere har tenkt på internkontroll i relasjon til HMS, og ikke relatert til kravene i barnehageloven. Myndigheten veileder derfor en del på dette området. Barnehagemyndigheten erfarer at de større barnehagene har gode systemer for internkontroll, men understreker at det likevel skal følges opp i praksis. Myndigheten har også en antakelse om at barnehagene er flinkere til å følge opp og gjøre risikovurderinger på noen områder, mens det er mindre fokus på andre områder. Blant annet erfarer vedkommende at barnehagene tilnærmet alltid gjør risikovurderinger i forkant av turer, men at de i mindre grad gjennomfører systematiske risikovurderinger knyttet til trygt og godt barnehagemiljø.

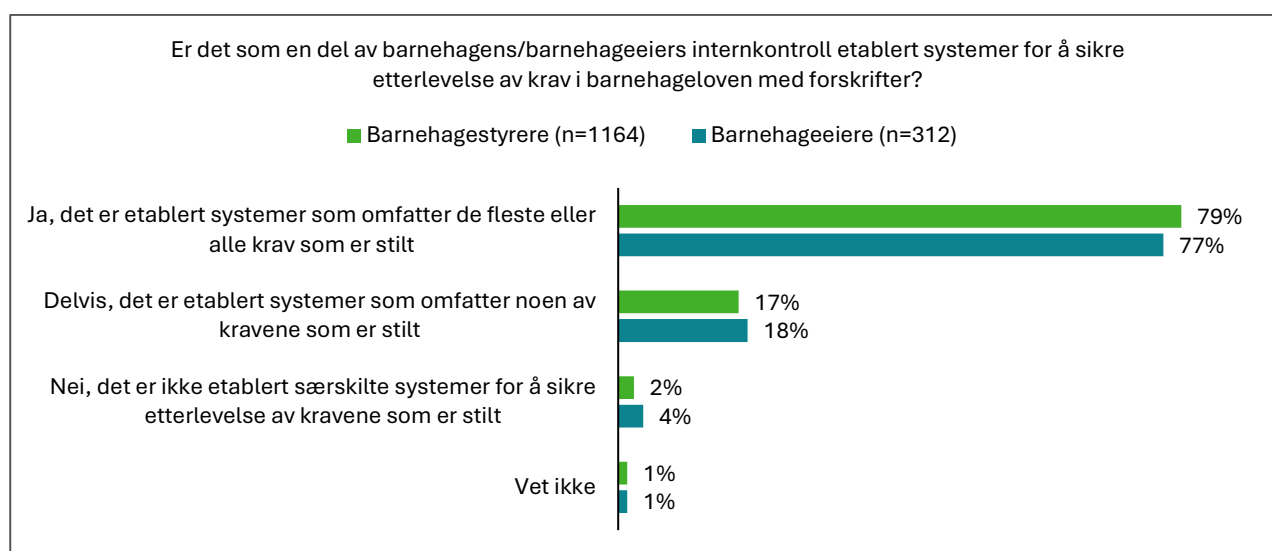
En annen utfordring som løftes frem, er at det primært er styrerne som forholder seg til internkontrollen. En kommunal styrer påpeker et forbedringspotensial i å få de ansatte til å ta eierskap til systemet, for eksempel ved å selv registrere avvik. Dette støttes av barnehageeier i samme kommune, som ser behov for en sterkere innsats for å få på plass en kultur for avviksmelding. Styreren opplever også at hen må følge tett opp for å unngå at rutiner glipper i hverdagen.

Til tross for de nevnte utfordringene, opplever en privat barnehagestyrer systemet for internkontroll som et viktig verktøy og en trygghet for å sikre at alle krav i regelverket blir ivaretatt.

Som nevnt innledningsvis (se kapittel 6.7.1) er formålet med internkontrollen nettopp å sikre at barnehageeier har et system for å etterleve kravene i barnehageloven med tilhørende forskrifter. Internkontroll er med andre ord ansett som vesentlig for å sikre etterlevelse av *øvrige* krav til barnehagen og barnehageeier. I undersøkelsen har vi derfor stilt flere spørsmål for å få innsikt i hvorvidt det er etablert systemer for å ivareta kravene om internkontroll. Selv om en betydelig andel av barnehageeierne viser til internkontroll som et utfordrende område, opplyser et klart flertall av både barnehageeierne og barnehagestyrerne at det som del av internkontrollen er etablert systemer for å sikre etterlevelse av krav i barnehageloven med forskrifter (jf. Figur 48).

Et mindretall av begge respondentgruppene, 17 prosent av styrerne og 18 prosent av barnehageeierne, opplyser at det *delvis* er etablert systemer for å sikre etterlevelse av kravene. Relativt få respondenter svarer «nei» på spørsmålet; to prosent av styrerne tilsvarer 26 respondenter, mens fire prosent av eierne tilsvarer elleve respondenter.

Figur 48: Om internkontrollen. Barnehageeier og barnehagestyrer. Prosent.

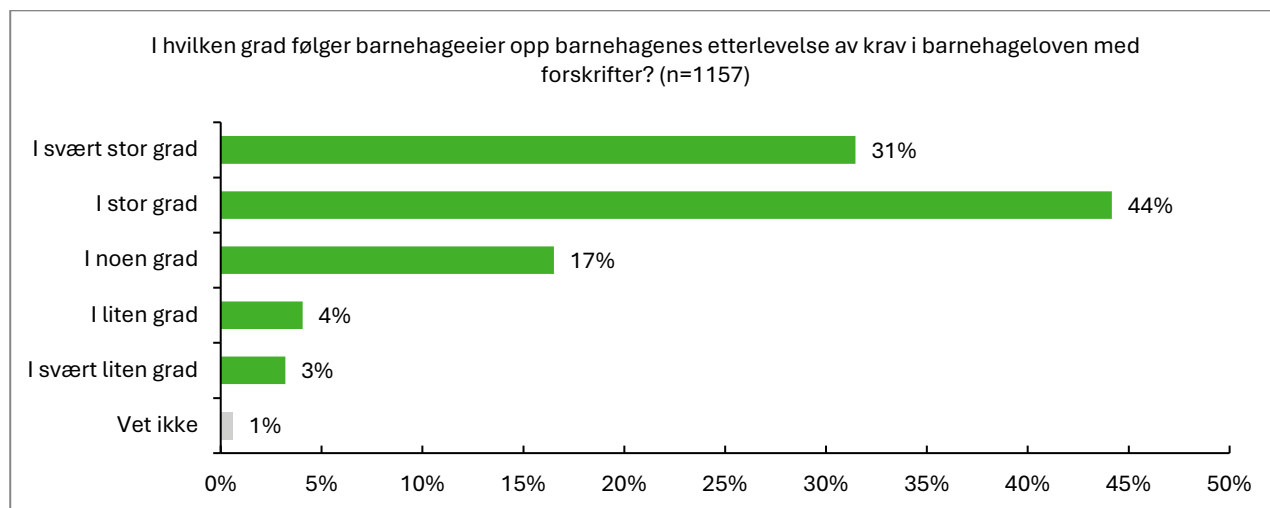


Det er noen forskjeller i svarfordelingen basert på eierskap og kommunestørrelse. Private eiere og styrere svarer i noe større grad enn kommunale eiere og styrere «ja» på spørsmålet om internkontroll, mens de kommunale aktørene i større grad svarer «delvis». 84 prosent av private eiere, og 85 prosent av private styrere svarer «ja», mens andelen som svarer det samme er 70 prosent for kommunale eiere og 73 prosent for kommunale styrere. Det er imidlertid ingen vesentlig forskjell i andelen som svarer «nei» på spørsmålet.

Videre svarer både eiere og styrere i store kommuner i større grad «ja» på spørsmålet om internkontroll enn eiere og styrere i små kommuner. Andelen av styrerne som svarer «ja» er 83 prosent i store kommuner, 73 prosent i mellomstore kommuner og 65 prosent i små kommuner. Blant eierne er andelen som svarer «ja» 83 prosent i store kommuner, 68 prosent i mellomstore kommuner og 72 prosent i små kommuner. Heller ikke basert på kommunestørrelse er det noen vesentlige forskjeller i andelen som svarer at det *ikke* er etablert særskilte systemer.

Vi har også spurt barnehagestyrerne i hvilken grad de erfarer at barnehageeier følger opp barnehagenes etterlevelse av krav i barnehageloven med forskrifter. I Figur 49 ser vi at et stort flertall av styrerne opplever at dette skjer enten i stor eller svært stor grad. Det er ingen vesentlige forskjeller mellom private og kommunale barnehager. Det er likevel en marginalt større andel av styrerne i private barnehager (ni prosent) som svarer at dette skjer enten i liten eller svært liten grad, sett i forhold til kommunale barnehager (fem prosent).

Figur 49: Barnehageeiers oppfølging. Barnehagestyrer. Prosent.



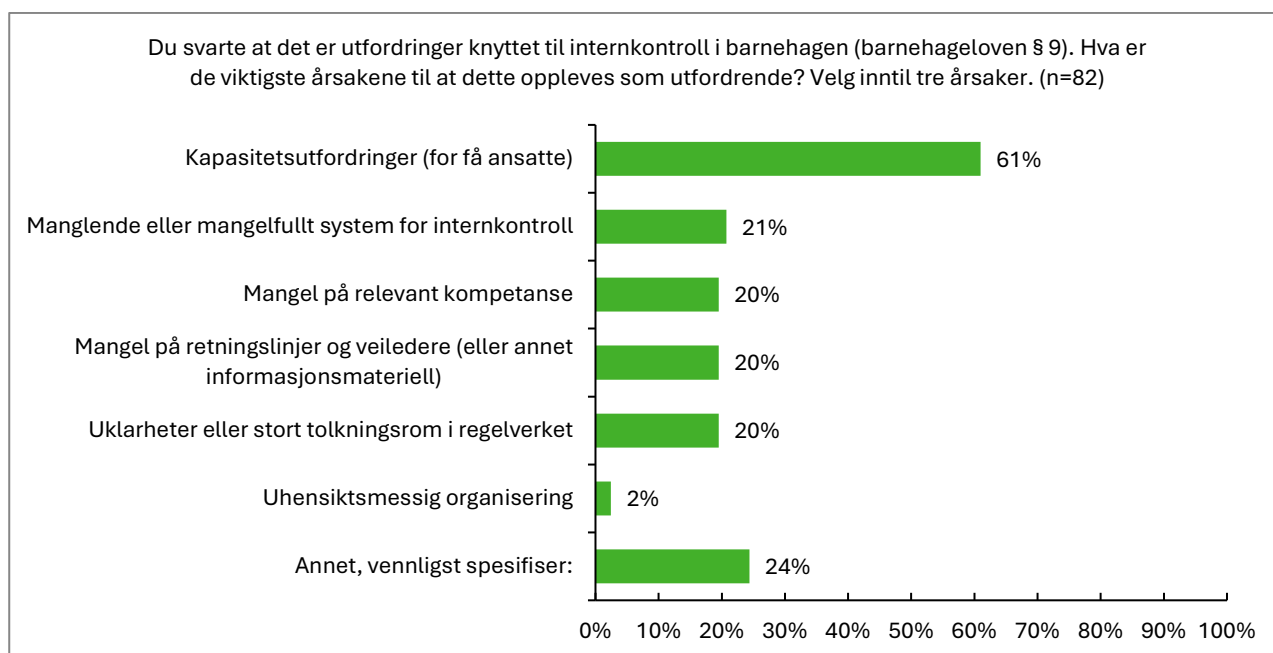
En kommunal barnehageeier kommenterer i intervju at det er vesentlig for regeletterlevelsen at de i administrasjonen har barnehagefaglig kompetanse, og dermed har evne og mulighet til å støtte barnehagene i deres arbeid.

6.7.3 Faktorer som fremmer og hemmer regeletterlevelse

Selv om de fleste respondentene oppgir at det er etablert internkontrollsystemer, er det altså en god del barnehageeiere som har pekt på internkontroll som utfordrende. Disse respondentene fikk oppfølgingsspørsmål om hva som er de viktigste årsakene til at dette temaet oppleves som utfordrende. Igjen er det kapasitetsmangel (for få ansatte) som blir fremhevet av den største andelen respondenter. 61 prosent av barnehageeierne peker på dette som en årsak til at bestemmelsene om internkontroll oppleves som utfordrende. Private barnehageeiere peker imidlertid i langt større grad enn kommunale eiere på dette som en årsak, med henholdsvis 74 og 52 prosent. Blant de private eierne som viser til kapasitet som en årsak, representerer alle bortsett fra én respondent enkeltstående barnehager.

Videre peker om lag en femtedel av eierne på årsaker som uklarheter i regelverket, mangel på retningslinjer og veiledere og manglende kompetanse, jf. Figur 50. I tillegg angir ca. en fjerdedel av respondentene at det er andre årsaker, og får anledning til å utdype disse i fritekst. Fritekstsvarene underbygger at flere opplever internkontrollarbeidet som tidkrevende og omfattende.

Figur 50: Årsaker til utfordringer knyttet til internkontroll i barnehagen. Barnehageeier. Prosent.



Funnene fra spørreundersøkelsen støttes av intervjuer. En barnehagestyrer beskriver internkontrollarbeidet som tidkrevende, og at det tar tid fra det direkte arbeidet med barna. Samtidig anerkjenner styreren at internkontrollen gir klarere retningslinjer og bidrar til trygge rammer i barnehagen. Som vi så over, er det også enkelte informanter som i intervju viser til at internkontroll kan oppleves som nytt og ukjent for en del aktører i sektoren, og at det må jobbes med å få en god forståelse for hva kravet til internkontroll innebærer. En representant for en privat barnehagekjede bekrefter at mange barnehager strever med risikovurderinger og internkontroll, og etterlyser mer veiledning på området.

God internkontroll trekkes samtidig frem av enkelte som en faktor som kan fremme regeletterlevelse ved å gi barnehageeier bedre styringsinformasjon og dermed et bedre beslutningsgrunnlag. En kommunal barnehagestyrer påpeker i intervju at eier i flere tilfeller ikke ser ut til å forstå den daglige driften og hva som kreves for å etterleve regelverket. Hen anerkjenner samtidig at barnehagen selv ikke er god nok på internkontroll, og kunne sørget for at eier fikk bedre styringsinformasjon for eksempel gjennom avviksregistrering.

Dette illustrerer en potensiell gjensidig avhengighet: Mangel på ressurser (kapasitet) blir oppgitt som den fremste barrieren for god internkontroll. Samtidig er en velfungerende internkontroll, som avdekker avvik knyttet til for eksempel bemanning, en forutsetning for at eier skal få den nødvendige informasjonen til å kunne prioritere ressurser riktig. Dette kan skape en negativ sirkel der manglende kapasitet hindrer god rapportering, som igjen gjør det vanskelig å dokumentere og avhjelpe kapasitetsmangelen.

Bekymringene for ressursbruk og administrativ byrde ble også løftet frem da kravet om internkontroll ble innført. I høringsrunden til lovforslaget var det et stort flertall som støttet forslaget, men flere høringsinstanser uttrykte bekymring for økt administrativ belastning og dokumentasjonskrav for den enkelte barnehage. Kunnskapsdepartementet presiserte i

proposisjonen at lovbestemmelsen ikke stiller krav til en bestemt systematikk eller dokumentasjonsmåte. Departementet understreket at barnehagen selv må vurdere hva som er nødvendig dokumentasjon, basert på målet om regeletterlevelse og barnehagens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Svarene i undersøkelsen indikerer at dette er en vurdering mange i sektoren fremdeles sliter med.

Kvalitet og kompetanseutvikling er faktorer som kan fremme regeletterlevelse. Utdanningsdirektoratet fremhever i sin veileder sammenhengen mellom internkontroll og kvalitetsutvikling, og peker blant annet på kompetanseheving som et viktig tiltak for å sikre regeletterlevelse (Utdanningsdirektoratet, 2024b). Direktoratet understreker likevel at kompetanseheving alene ikke er tilstrekkelig for å sikre regeletterlevelse. Ledere må også aktivt følge med på, og forsikre seg om, at ansatte utfører oppgavene slik virksomheten har planlagt. Arbeidet med internkontroll og arbeidet med å vedlikeholde og heve kvalitet og kompetanse bør ifølge Utdanningsdirektoratet (2024b) ses som kontinuerlige og sammenhengende prosesser.

Utdanningsforbundet ga også tilbakemelding på lovforslaget om internkontroll. De viste til at styrere i barnehagene i en årrekke har fått en rekke nye krav og oppgaver uten at ledelsesressursen har økt. De fremhevet også at små barnehager, med mindre ressurser enn større enheter, kan få særlige utfordringer med å håndtere de nye kravene. Forbundet mente derfor at tiltaket krevde økte administrasjonsressurser til styrerne. Funnene fra spørreundersøkelsen, som viser at kapasitetsutfordringer er den største barrieren og at små kommuner opplever større utfordringer, kan tyde på at disse bekymringene i noen grad var berettigede. Vi finner likevel ingen tydelig tendens til at utfordringen primært gjelder for små barnehager.

6.7.4 Oppsummering – internkontroll

Barnehageloven § 9 stiller krav om at barnehageeier skal ha internkontroll for å sikre at kravene i barnehageloven med forskrifter følges. Samtidig fremstår internkontroll som et krevende område for flere barnehageeiere. Hovedårsaken som oppgis, er kapasitetsmangel, men også mangelfulle systemer, uklarheter i regelverket og kompetansemangel trekkes frem. Til tross for utfordringene knyttet til internkontroll, rapporterer et stort flertall av eiere og styrere at de har etablert systemer for internkontroll. Private aktører og store kommuner ser ut til å ha kommet noe lenger i dette arbeidet enn kommunale eiere og mindre kommuner.

Utfordringene knyttet til ivaretagelse av kravene om internkontroll synliggjør et betydelig paradoks. Systemet som er ment å avdekke og dokumentere avvik, for eksempel knyttet til utilstrekkelig bemanning, blir selv nedprioritert på grunn av ressursmangel. Dette svekker eiers styringsinformasjon og mulighet til å gjøre treffsikre forbedringer.

Internkontroll anerkjennes som et viktig verktøy for å gi bedre styringsinformasjon og sikre at krav i regelverket ivaretas. Intervjuer bekrefter derimot at internkontroll kan være et krevende felt. Funnene indikerer at internkontroll i for stor grad er et anliggende for styrer alene. Det er en vei å gå for å bygge en bredere kultur for avviksmelding og kontinuerlig forbedring i hele personalgruppen. Selv om internkontroll anerkjennes som et viktig verktøy, hindrer den administrative byrden, kombinert med manglende ressurser, en fullverdig implementering i mange barnehager. Funnene i undersøkelsen speiler også i noen grad de bekymringene som

ble løftet frem da lovkravet ble innført, særlig knyttet til økt administrativ byrde og ressursbehov for styrerne.

6.8 Oppsummering og vurdering

Dette kapittelet har gått i dybden på de spesifikke kravene i regelverket som oppleves som mest utfordrende for barnehageeiere og -styrere, og har analysert årsakene til og omfanget av disse utfordringene. Analysene bekrefter og utdyper funnene fra forrige kapittel: En grunnleggende ressursmangel, særlig knyttet til bemanning og kompetanse, fremstår som den klart dominerende barrieren for regeletterlevelse og legger et betydelig press på barnehagenes evne til å oppfylle øvrige bestemmelser i barnehageloven med forskrifter.

Et sentralt funn er hvordan utfordringene med bemanning og kompetanse fungerer som en svikt i forutsetningene som forplanter seg til nesten alle andre områder av barnehagens virksomhet. Selv om de fleste barnehager formelt oppfyller bemanningsnormen, avdekker våre analyser en utbredt opplevelse av at bemanningen i praksis er utilstrekkelig. Dette skyldes høyt sykefravær, rekrutteringsvansker og stramme økonomiske rammer, som gjør at normen i praksis mer fungerer som et tak enn et gulv. Når det gjelder kompetanse, er det særlig knyttet utfordringer til rekrutteringen av barnehagelærere. Dette beskrives som en økende utfordring nasjonalt.

Konsekvensen er at utfordringene knyttet til bemanning og kompetanse direkte hemmer barnehagenes evne til å etterleve andre sentrale krav. Dette ser vi tydelig i analysene av psykososialt miljø, barns medvirkning og oppfølging av barn med særskilte behov (ASK), der kapasitetsmangel oppgis som den viktigste årsaken til utfordringene. Den onde sirkelen, der høyt arbeidspress reduserer yrkets attraktivitet og forsterker rekrutteringskrisen, fremstår som en systemisk trussel mot hele sektoren.

Videre avdekker kapitlet en betydelig usikkerhet knyttet til tolkningen av skjønsmessige krav i regelverket. Dette er særlig tydelig for kravet om «tilstrekkelig bemanning», forståelsen av «krenkelser» i arbeidet med psykososialt miljø, og hvordan man i praksis skal ivareta hensynet til «barnets beste» og sikre reell «medvirkning». Selv om det finnes veiledningsmateriell, opplever mange aktører at disse begrepene er vanskelige å omsette til konkret og enhetlig praksis. Dette fører til variasjon og en risiko for at faglige vurderinger viker for praktiske og økonomiske hensyn. Den høye andelen som svarer «vet ikke» på spørsmål om regelbrudd på disse områdene, understreker denne usikkerheten.

Et tredje hovedfunn er knyttet til internkontroll. Selv om de fleste oppgir å ha etablert systemer, fremstår internkontroll som et utfordrende område, spesielt for kommunale eiere. Kapasitetsmangel oppgis som hovedårsak, noe som skaper et paradoks: Systemet som skal avdekke og dokumentere avvik (for eksempel knyttet til utilstrekkelig bemanning), blir selv nedprioritert på grunn av ressursmangel. Dette svekker eiers styringsinformasjon og mulighet til å gjøre treffsikre forbedringer, og hindrer en systematisk tilnærming til kvalitetsutvikling. Funnene tyder også på at internkontroll på barnehagenivå i for stor grad er et anliggende for styrer, og at det er en vei å gå for å bygge en bredere kultur for avviksmelding og kontinuerlig forbedring i hele personalgruppen.

Samlet sett tegner kapitlet et bilde av en sektor der det er et betydelig gap mellom regelverkets ambisjoner og krav på den ene siden, og de økonomiske og praktiske rammebetingelsene i mange barnehager på den andre. Mens brudd på de kvantifiserbare normene er relativt sjeldne (ofte unngått med dispensasjoner), er det i store deler av sektoren betydelige utfordringer knyttet til å etterleve de mer kvalitative og skjønnsmessige delene av loven. Funnene indikerer at forbedret regeletterlevelse ikke bare handler om å justere regelverk eller lage flere veiledere, men i vel så stor grad om å adressere de underliggende strukturelle utfordringene knyttet til ressurser, rekruttering og kompetanse. Uten en styrking av disse fundamentale forutsetningene, vil barnehagene fortsette å befinne seg i det som kan omtales som en krevende spagat mellom lovens krav og hverdagens realiteter.

7 Komplementære virkemidler

I dette kapittelet presenterer vi de komplementære virkemidlene som benyttes for å forbedre regeletterlevelsen i barnehagesektoren. Vi undersøker i hvilken grad de ulike tiltakene og ressursene benyttes, og hvor nyttige de oppleves å være.

7.1 Innledning

Staten har et bredt sett med virkemidler som kan brukes for å bidra til å forbedre regeletterlevelse. Virkemidlene omtales ofte som komplementære tiltak fordi de kommer i tillegg til reguleringer i lov og forskrift. Komplementære tiltak kan være i form av ulike juridiske, økonomiske, organisatoriske og pedagogiske styringsvirkemidler (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2024). Det er særlig de pedagogiske, økonomiske og juridiske virkemidlene som undersøkes i dette kapittelet.

Pedagogiske virkemidler favner bredt og har som mål å øke kompetansen i sektoren. Skriftlige veiledere er et eksempel på et pedagogisk virkemiddel. Det samme er statlig bidrag til kompetanseutvikling, etterutdanning og gjennomføring av konkrete opplæringstiltak. Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehage (tidligere kalt ReKomp) er et eksempel på et økonomisk virkemiddel, da det er en tilskuddsordning for barnehagebasert kompetanseutvikling. Statlig tilsyn regnes som et juridisk virkemiddel.

Tabell 1 i kapittel 1.3 viser de fire hovedtemaene som behandles i denne rapporten, med tilhørende hovedproblemstillinger. Tema 3 er statlige myndigheters komplementære tiltak, herunder statsforvalternes tilsyn på barnehageområdet, og de tilhørende problemstillingene er

- I hvilken grad bidrar ulike komplementære tiltak, særlig pedagogiske virkemidler, til å styrke regeletterlevelse i sektoren?
- I hvilken grad bidrar statsforvalternes tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet til læring og forbedring hos barnehagemyndigheten?
- I hvilken grad gjennomfører statsforvalterne tilsyn med barnehager i særlige tilfeller?

Den første problemstillingen om komplementære tiltak med fokus på pedagogiske virkemidler behandles først under punktene 7.2 og 7.3. I 7.2 beskriver vi de ulike komplementære tiltakene som ble inkludert i spørreundersøkelsen, før det i 7.3 vises i hvilken grad de blir brukt, og i hvilken grad de oppleves som nyttig med tanke på å styrke regeletterlevelsen. De to siste problemstillingene behandles til slutt i kapittelet under punkt 7.4.

I gjennomgangen av komplementære tiltak er hovedfokus rettet mot de statlige virkemidlene, men vi har også valgt å inkludere tiltak i regi av andre aktører for å få et helhetlig bilde av hvilke tiltak som samlet sett bidrar til økt regeletterlevelse i sektoren.

7.2 Oversikt over komplementære tiltak rettet mot barnehager, barnehageeiere og barnehagemyndigheter

Som del av spørreundersøkelsen til barnehagestyrere, barnehageeiere og kommunale barnehagemyndigheter spurte vi om i hvilken grad de har brukt eller bruker en rekke ulike ressurser eller tilbud. Ressursene og tilbudene som vi spurte om, faller i fire kategorier, ut fra hvilken aktør som er ansvarlig. Det er Utdanningsdirektoratet, statsforvalterne, interesse- eller arbeidsgiverorganisasjoner og kommunal barnehagemyndighet.

Intervjuene som ble gjennomført før utarbeidelsen av spørreundersøkelsene gav oss viktig innsikt for å vurdere hvilke tiltak som skulle inkluderes i spørreundersøkelsene. Fra intervjuene ble vi blant annet gjort oppmerksom på at PBLs tilbud er viktig for de private barnehagene.

Vi vil nå gi en mer utfyllende beskrivelse av de ulike komplementære tiltakene som vi stilte spørsmål om i spørreundersøkelsene. Vi tar ikke sikte på å gi en utfyllende beskrivelse av alle komplementære tiltak som finnes, men fokuserer på de som vi har stilt spørsmål om i spørreundersøkelsene. Merk at spørreundersøkelsen til kommunen som barnehagemyndighet inneholdt spørsmål om noen færre tilbud da noen av tilbudene ikke er aktuelle for dem.

7.2.1 Utdanningsdirektoratets komplementære tiltak

Utdanningsdirektoratet har en rekke pedagogiske virkemidler som er rettet mot, eller som kan være relevante for, barnehagesektoren. Direktoratet har blant annet utarbeidet digitale kompetansepakker, veiledere og rundskriv, og har dessuten etablert Læringsmiljøprosjektet. Direktoratet benytter også økonomiske virkemidler, som er nært relatert til pedagogiske virkemidler, ved å gi tilskudd til videreutdanning for ansatte i barnehage og å tilby styrerutdanning. Regional ordning for barnehager (ReKomp) er også finansiert av Utdanningsdirektoratet.

Kompetansepakker

En kompetansepakke er en samling læringsressurser på et digitalt format som er utviklet med tanke på bruk i kompetanseutviklingstiltak i virksomhetene. Innlogging og bruk er gratis. Utdanningsdirektoratet har utviklet til sammen 24 kompetansepakker, som er rettet mot grunnskolen, videregående opplæring, PPT, SFO og barnehager. Barnehagene inngår i målgruppen for syv av kompetansepakkene.⁵² Disse er:

- Flerspråklig barnehagemiljø
- Inkludering og universell utforming i digital praksis
- Lek i barnehage
- Inkluderende praksis
- Personvern i barnehagen
- Trygt og godt barnehagemiljø
- Digital dømmekraft i barnehagen med lederstøtte

Utdanningsdirektoratet har kategorisert kompetansepakkene med seks ulike merkelapper («tagger»), hvorav én er «Arbeid med regelverk». Det er kun «Personvern i barnehagen»-pakka som er merket slik, men også «Trygt og godt barnehagemiljø» har regelverkstematikk i

⁵² Kompetanseportalen. Hentet 12. februar 2026 fra https://bibsyst.instructure.com/search/all_courses.

emnebeskrivelsen. Videre er det grunn til å tro at man kommer inn på regelverk i flere av de øvrige kompetansepakkene, for eksempel «lek i barnehage» som er merket med «arbeid med rammeplan og læreplan».

Utdanningsdirektoratets veiledere, rundskriv og lignende

På Utdanningsdirektoratets nettsider er det et oppslag med tittel «Regelverk for barnehage» (Utdanningsdirektoratet, u.å.d). Her er barnehageloven med forskrifter presentert, med lenker til aktuelle tolkningsuttalelser og rundskriv for hver bestemmelse. Videre er det en samlet oversikt med lenker til samtlige tolv veiledere og rundskriv som er relevante for barnehager. I tillegg er det en samlet oversikt over totalt elleve temaside og artikler som utgjør øvrig støttemateriell for barnehageregelverket. Til sist finnes det også en mal for tiltaksplan som kan benyttes for tiltak etter barnehageloven kapittel VIII.

Vi kan også nevne at Statped har utviklet støttemateriell for barn som har spesielle behov eller lærevansker, som kan benyttes som ledd i den rettighetsfestede tilretteleggingen for disse barna (Statped, u.å.a). Så vidt vi kan se, er dette i all hovedsak spesialpedagogiske ressurser hvor rettslige aspekter i liten grad er omfattet (se også punkt 6.5).

Læringsmiljøprosjektet

Læringsmiljøprosjektet er et tilbud til barnehager, skoler og kommuner som ønsker å jobbe med trygt og godt barnehage- og skolemiljø, og som har behov for direkte støtte og veiledning. Det overordnede målet er å fremme et trygt og godt barnehage- og skolemiljø – altså er det ment å bidra til økt etterlevelse av bestemmelsene i barnehageloven kapittel VIII (Utdanningsdirektoratet, 2024d).

Tilbudet omfatter veiledning fra fagmiljøer i universitets- og høgskolesektoren samt andre ressurspersoner, i form av nasjonale og lokale fagdager og tiltak i virksomhetene – det være seg kommuneadministrasjoner eller barnehagene. Det er statsforvalterne som rekrutterer og velger ut deltakere. Veiledningen går over to år.

Den niende og, fram til i skrivende stund, siste puljen av deltakere startet opp i april 2025 og har sin planlagte avsluttende digitale samling i januar 2027. Læringsmiljøprosjektet driftes av Læringsmiljøsenderet ved Universitetet i Stavanger med finansiering fra Utdanningsdirektoratet (Universitetet i Stavanger, 2025b). Prosjektet ble evaluert i 2018 av NTNU Samfunnsforskning (Wendelborg m.fl., 2018), og etter det vi er kjent med pågår for tiden en ny evaluering av tiltaket.

7.2.2 Statsforvalternes komplementære tiltak

Statsforvalteren har både pedagogiske, økonomiske og juridiske komplementære tiltak som benyttes overfor barnehagesektoren. De pedagogiske virkemidlene handler om veiledning, kurs og samlinger. De økonomiske virkemidlene er tilskudd til kompetanseutvikling (Rekomp), og det juridiske er statsforvalternes tilsyn. Tilsyn behandles mer utførlig i punkt 7.4.

Statsforvalterne benytter statens felles tilsynskalender til å publisere informasjon om planlagte, pågående og avsluttede tilsyn. Her blir også tilsynsrapporter gjort tilgjengelig.

På nettsidene til alle statsforvalterne er det egne temaside for barnehage. Det varierer hvor informasjonsrike og oppdaterte de er. Sidene oppgir gjerne kontaktpersoner hos

statsforvalteren og lenker til annet materiell, gjerne fra Utdanningsdirektoratet. Statsforvalteren i Rogaland har i tillegg en egen temaside om trygt og godt barnehagemiljø med lenker til en webinarrekke på tre deler. Statsforvalterne er også tilgjengelig for veiledning og arrangerer kurs og samlinger på barnehageområdet.

Statsforvalterne forvalter også tilskuddsordningen Regional ordning for barnehager (ReKomp) på vegne av Utdanningsdirektoratet. Regional ordning er en tilskuddsordning som forutsetter at eiere av offentlige og private barnehager går sammen om å kartlegge kompetansebehov og inngår partnerskap med barnehagepedagogiske fagmiljøer i universitets- og høyskolesektoren.

Ordnningen skal bidra til at barnehager utvikler sin pedagogiske praksis gjennom barnehagebasert kompetanseutvikling i samarbeid med universitet og høyskole. Kompetansetiltakene skal bygge på analyse av virksomhetens kompetansebehov, og gjennomføres i samarbeid med universitet og høyskole.

Formålet er å bidra til barnehagebasert, kollektiv kompetanseutvikling samt å gjøre arbeid med kompetanseutvikling mer forutsigbart og langsiktig for både barnehageeiere og de pedagogiske fagmiljøene (Statsforvalteren 2024, Utdanningsdirektoratet, 2026a)⁵³ Ifølge tall fra 2023 har to av tre barnehager erfaring med partnerskap med universitet og høyskoler om barnehagebaserte kompetanseutviklingsprosjekter. Halvparten av barnehagene deltok i et slikt partnerskap (Naper et. al., 2023, s. 13-14).

Fra 1. januar 2026 erstattes regional ordning av tilskuddsordningen «Kollektiv kompetanseutvikling i barnehage og grunnskole».

7.2.3 Interesse- eller arbeidsgiverorganisasjoners tiltak

Interesse- og arbeidsgiverorganisasjoner som KS, PBL, Virke og Hovedorganisasjonen KA har ulike tilbud til sine medlemmer. PBL har for eksempel medlemsrådgivning hvor medlemmer kan få råd og veiledning i alle typer spørsmål knyttet til drift av barnehage. PBL tilbyr også digitalt verktøy for å ha oversikt over alt internkontrollarbeidet i barnehagen. Tilsvarende tilbyr Virke medlemmer både kurs, webinarer og juridisk hjelp. KS arrangerte en nasjonal konferanse for barnehagemyndighet og har, sammen med PBL, utarbeidet en veileder til kommunene for å beregne tilskudd til private barnehager.

7.2.4 Kommunale barnehagemyndigheter

Kommunale barnehagemyndigheter fører tilsyn med at barnehagene følger lov og forskrift. Tilsynsrapportene fra kommunal barnehagemyndighet er offentlige dokumenter og kan dermed gjøres tilgjengelig for andre. Det er dermed rapporter som kan brukes til læring for andre enn den barnehagen eller barnehageeieren det ble ført tilsyn med. Barnehagemyndighetenes tilsyn er nærmere beskrevet i kapittel 4.5.

⁵³ Tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnopplæring. Hentet 11. februar 2026 fra <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/tilskuddsordningene-for-lokal-kompetanseutvikling-i-barnehage-og-grunnopplaring/>. Siden er merket «utdatert» med opplysning om at oppdatering var planlagt i uke 4 i 2026.

7.2.5 Andre ressurser eller tilbud

Til slutt spurte vi også om andre ressurser eller tilbud ble brukt. Dette gjorde vi for å få informasjon om andre komplementære tiltak som respondentene opplevde som nyttig med tanke på regeletterlevelse.

7.3 Bruk og nytte av komplementære tiltak

Barnehageeiere, barnehagestyrere og kommunal barnehagemyndighet fikk spørsmål om i hvilken grad de har brukt eller bruker en rekke ressurser eller tilbud. Det som danner grunnlag for svaralternativene, er beskrevet i kapittel 7.2. Svarene på spørsmålet er gjengitt i Figur 51, Figur 52 og Figur 53. I tilfeller der respondenten svarte at de brukte en ressurs eller et tilbud i noen grad, i stor grad, eller i svært stor grad, fikk de oppfølgingsspørsmål om i hvilken grad de opplevde det som nyttig med hensyn til å etterleve krav i barnehageloven med forskrifter. Svarene på disse oppfølgingsspørsmålene er gjengitt i Figur 54, Figur 55 og Figur 56.

7.3.1 Bruk av komplementære tiltak

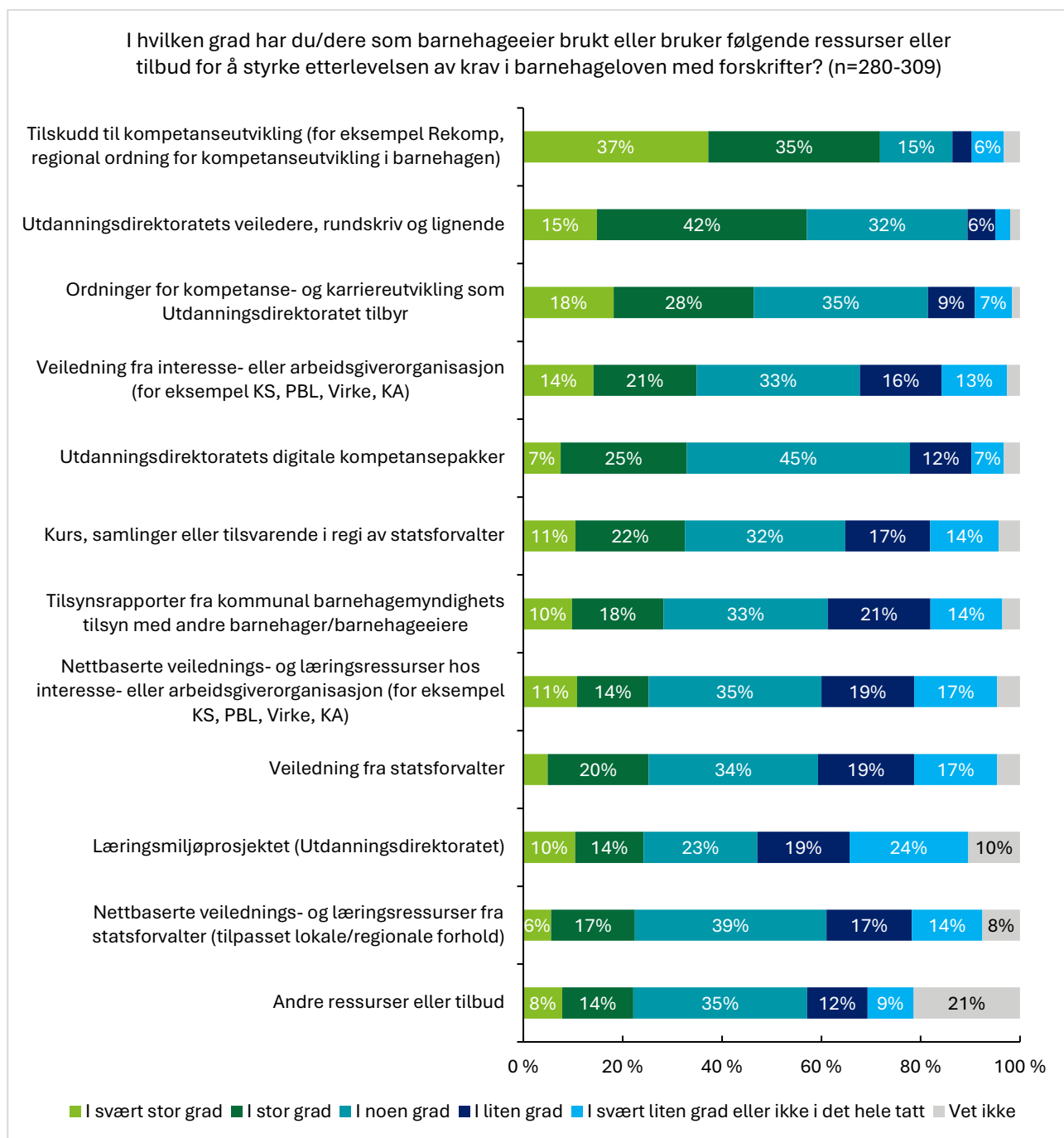
Hovedinntrykket fra spørsmålet om bruk av ulike komplementære tiltak er at aktørene bruker et mangfold av ressurser og tilbud. Blant barnehageeierne er det tilskudd til kompetanseutvikling som i størst grad brukes; Til sammen 72 prosent av eierne svarer at dette er tiltak som benyttes enten i stor eller svært stor grad (jf. Figur 51). Også blant barnehagestyrerne er tilskudd til kompetanseutvikling det som flest svarer at de benytter enten i stor eller svært stor grad, med til sammen 61 prosent (jf. Figur 52).

Utdanningsdirektoratets veiledere, rundskriv og lignende er også mye brukt. Henholdsvis 57 prosent av eierne og 42 prosent av styrerne opplyser at dette er ressurser de bruker enten i stor eller svært stor grad. Også andre av Utdanningsdirektoratets tilbud og ressurser er brukt, og bruken av ulike ressurser og tilbud er relativt lik mellom barnehageeierne og styrerne. Vi ser også at veiledning fra interesse- eller arbeidsgiverorganisasjoner i stor eller svært stor grad benyttes av 35 prosent av eierne og 26 prosent av styrerne. Det er færre som aktivt benytter enten skriftlige ressurser fra statsforvalterne, eller veiledning fra statsforvalterne.

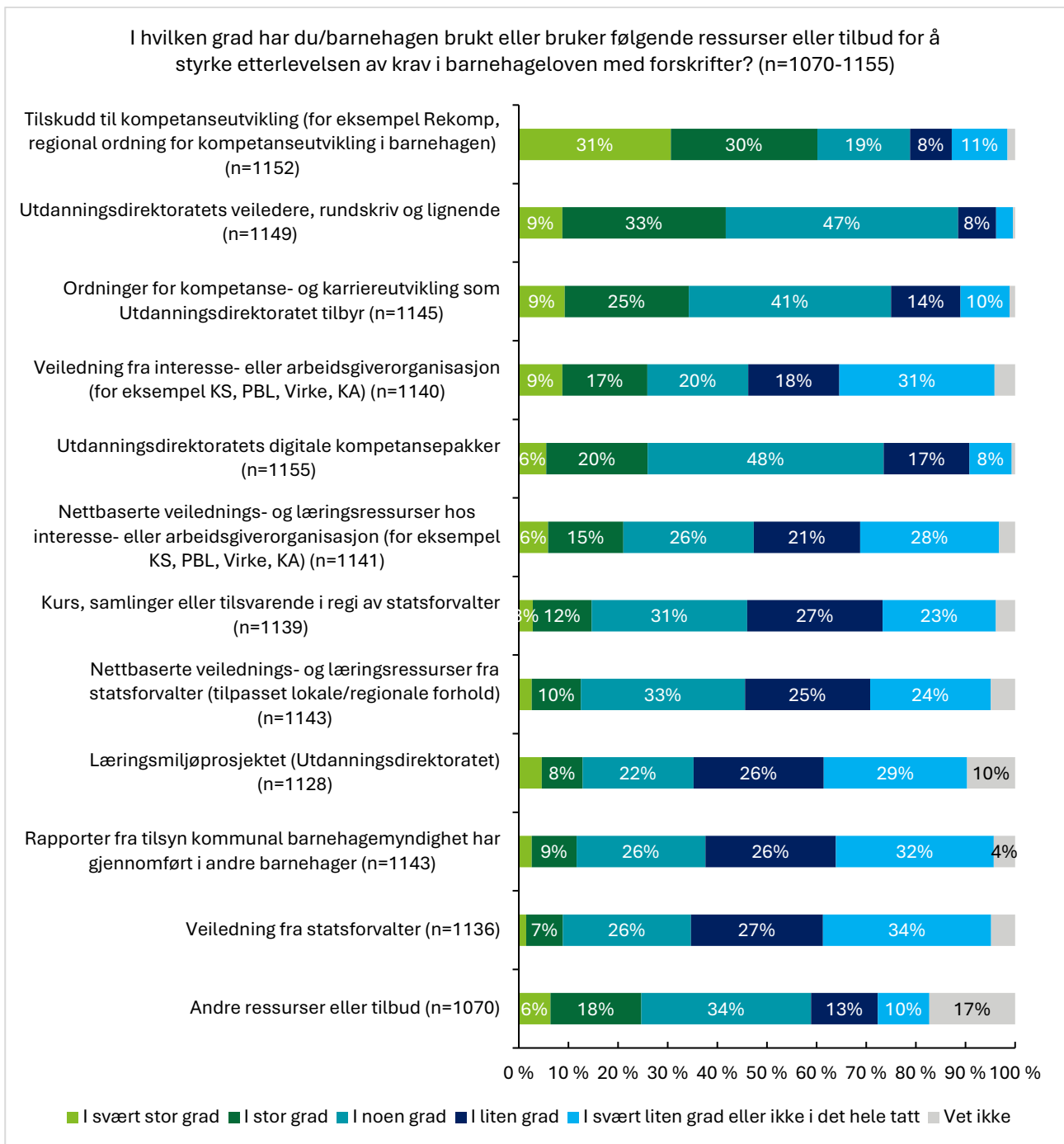
Tilsynsrapporter fra kommunal barnehagemyndighets tilsyn med andre barnehager eller barnehageeiere blir i relativt begrenset grad benyttet av barnehageeierne (28 prosent svarer at dette er ressurser som benyttes i stor eller svært stor grad), og i enda mindre grad av barnehagestyrerne (elleve prosent svarer at disse benyttes i stor eller svært stor grad).

22 prosent av barnehageeierne og 24 prosent viser til at de i stor eller svært stor grad benytter andre ressurser eller tilbud enn de som er listet opp som svaralternativer. Hvilke andre ressurser og tilbud det vises til, går vi nærmere inn på nedenfor, i kapittel 7.3.3.

Figur 51: Bruk av ulike ressurser og tilbud. Barnehageeier. Prosent.



Figur 52: Bruk av ulike ressurser og tilbud. Barnehagestyrer. Prosent.



Det er noen forskjeller mellom kommunale og private eiere og styrere i hvilke komplementære tiltak som er mest brukt. Hvis vi sammenligner tiltak hvor respondentene svarer at de bruker en ressurs eller et tilbud i svært stor grad eller i stor grad, ser vi interessante forskjeller. 55 prosent av kommunale barnehageeiere svarer at de i svært stor eller stor grad bruker ordninger for kompetanse- og karriereutvikling som Utdanningsdirektoratet tilbyr. Tilsvarende tall for private barnehageeiere er 38 prosent. Når det gjelder nettbaserte veilednings- og læringsressurser fra statsforvalter, er de tilsvarende tallene 30 prosent for kommunale barnehageeiere og 15 prosent for private barnehageeiere. Det er også forskjeller i hvor stor grad barnehageeierne

bruker veiledning fra statsforvalteren, henholdsvis 38 prosent av de kommunal) og tolv prosent av de private eierne opplyser at dette er noe de i stor eller svært stor grad benytter. Det er enda større forskjeller i andelen som svarer at de bruker kurs eller samlinger i regi av statsforvalter. For de kommunale barnehageeierne er det 55 prosent som oppgir at de bruker slike tilbud i svært stor eller stor grad, mens det kun er ti prosent av de private eierne som svarer det samme. Det er også forskjeller når det gjelder bruk av tilskudd til kompetanseutvikling, henholdsvis 88 prosent av de kommunal og 55 prosent av de private eierne opplyser at dette er ressurser som benyttes i stor eller svært stor grad.

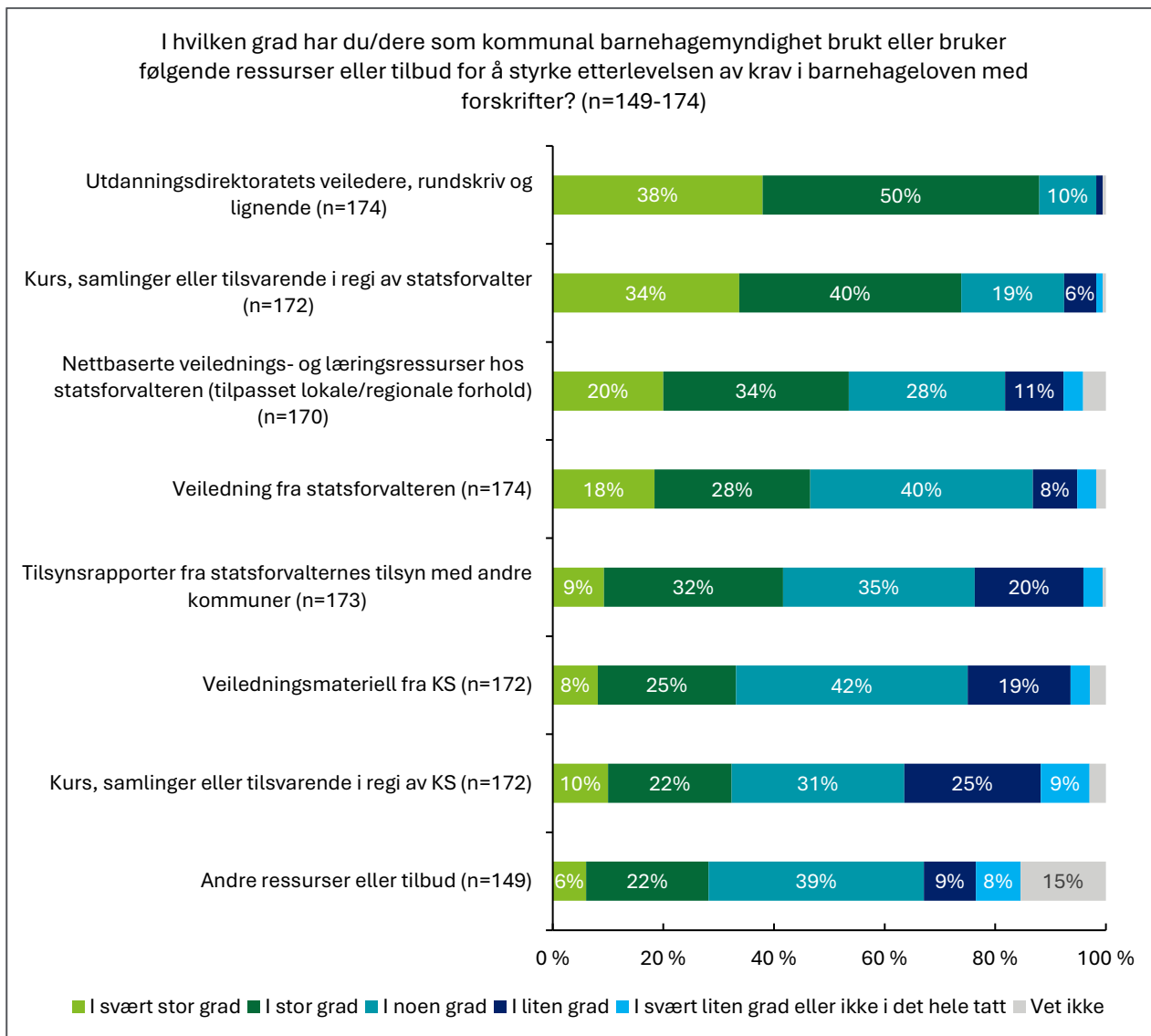
Mindre overraskende er det at det er forskjeller i bruk av veiledning fra interesse- eller arbeidsgiverorganisasjoner. Der oppgir 19 prosent av de kommunale eierne at de bruker slike tilbud i svært stor eller stor grad, mens 51 prosent av de private oppgir det samme. Når det gjelder nettbaserte veilednings- og læringsressurser hos interesse- eller arbeidsgiverorganisasjoner er de tilsvarende tallene elleve prosent og 40 prosent.

Det er ikke like tydelige forskjeller i svarene mellom kommunale og private styrere. Der er det kun nevneverdig forskjeller i bruk av tilbud fra interesse- eller arbeidsgiverorganisasjoner. Det er seks prosent av de kommunale barnehagestyrerne som oppgir å bruke veiledning fra interesse- eller arbeidsgiverorganisasjoner i svært stor grad eller i stor grad. Tilsvarende tall for de private styrerne er 44 prosent. Når det gjelder nettbaserte veilednings- og læringsressurser er det fem prosent av de kommunale styrerne og 35 prosent av de private styrerne som benytter slike ressurser i stor eller svært stor grad.

Også kommunen som barnehagemyndighet bruker et mangfold av ressurser og tilbud (jf. Figur 53). Særlig benyttes Utdanningsdirektoratets veiledere, rundskriv og lignende, samt kurs, samlinger og tilsvarende i regi av statsforvalter i stor grad. Henholdsvis 88 og 74 prosent av barnehagemyndighetene opplyser at dette er tilbud og ressurser de benytter enten i stor eller svært stor grad. Når det gjelder de øvrige ressursene og tilbudene som er listet opp, varierer bruken noe mer. 41 prosent av barnehagemyndighetene opplyser at tilsynsrapporter fra statsforvalterens tilsyn med andre kommuner benyttes enten i stor eller svært stor grad. Det å bruke tilsynsrapporter fra tilsyn rettet mot andre enn en selv er med andre ord betydelig vanligere blant barnehagemyndighetene enn blant barnehageeierne og styrerne. Samtidig er det også en god del barnehagemyndigheter som ikke benytter tilsynsrapporter for å styrke egen regeletterlevelse.

En del av barnehagemyndighetene viser til andre ressurser eller tilbud. Hvilke ressurser eller tilbud dette dreier seg om, er nærmere omtalt i kapittel 7.3.3.

Figur 53: Bruk av ulike ressurser og tilbud. Barnehagemyndighet. Prosent.



7.3.2 Opplevd nytte av komplementære tiltak

Spørsmålet om bruk sier ikke noe direkte om hvor nyttige de ulike tiltakene og ressursene oppleves å være for å etterleve krav i barnehageloven med forskrifter. En etterutdanning kan være mer lærerik enn en nettressurs, men det første er gjerne noe man gjør én gang, mens en nettressurs kan man komme tilbake til igjen og igjen. Vi stilte derfor også spørsmål om opplevd nytte av de ulike tiltakene og ressursene med hensyn på regeletterlevelse.

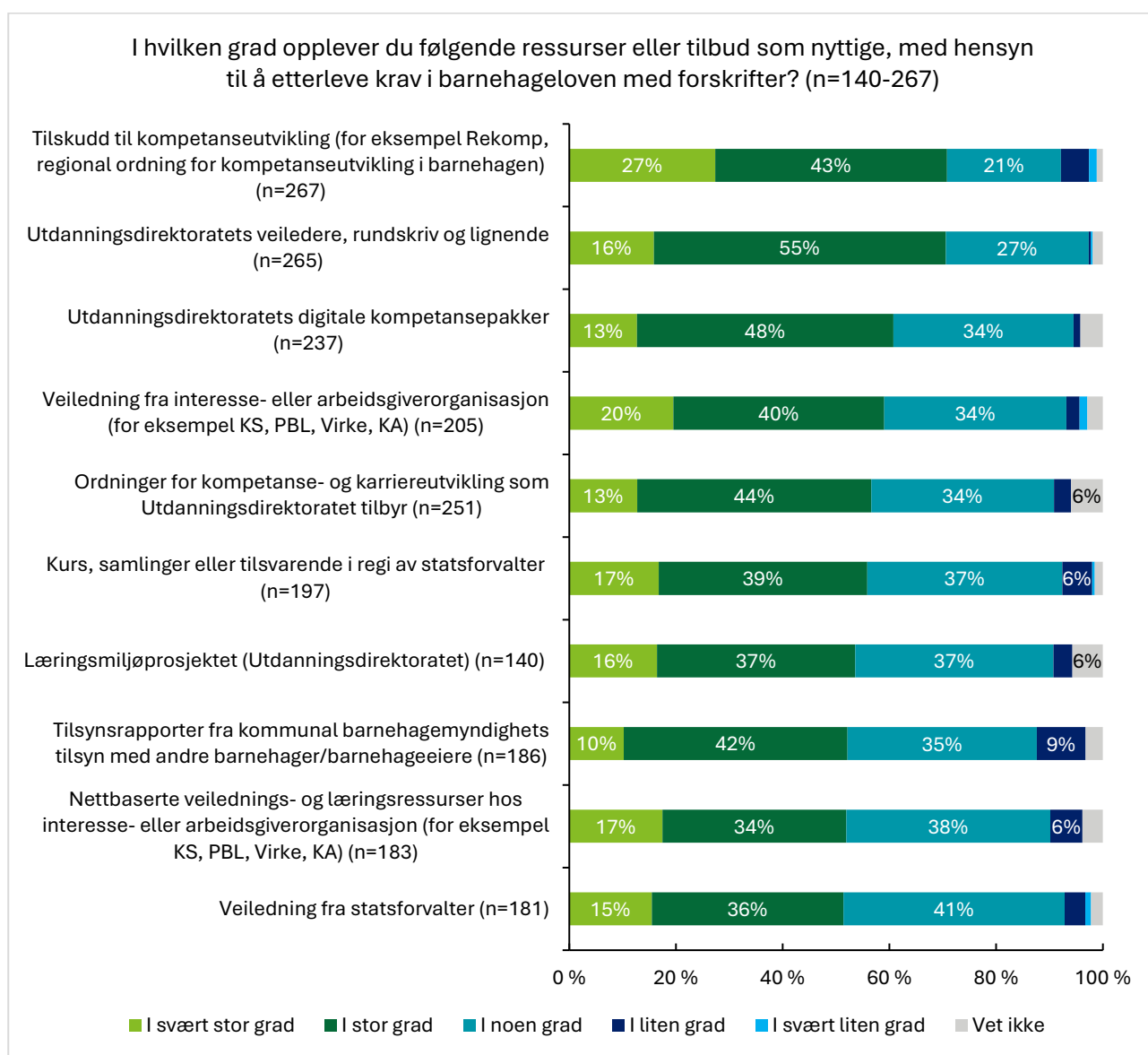
Svarene fra både eiere og styrere tilsier at bredden av tilbudene er nyttige, og at det er relativt liten variasjon i nytten av de ulike tiltakene (se Figur 54 og Figur 55). Over 80 prosent av respondentene mener at samtlige ressurser er nyttige enten i svært stor grad, i stor grad, eller i noen grad. Det indikerer at det er positivt med et mangfold av ulike tilbud og ressurser.

Vi ser samtidig at det er enkelte forskjeller mellom barnehageeierne og styrerne med hensyn til hvilke tilbud og ressurser som vurderes som nyttigst. Av barnehageeierne er det til sammen 80 prosent som oppgir at tilskudd til kompetanseutvikling i stor eller svært stor grad er nyttig med

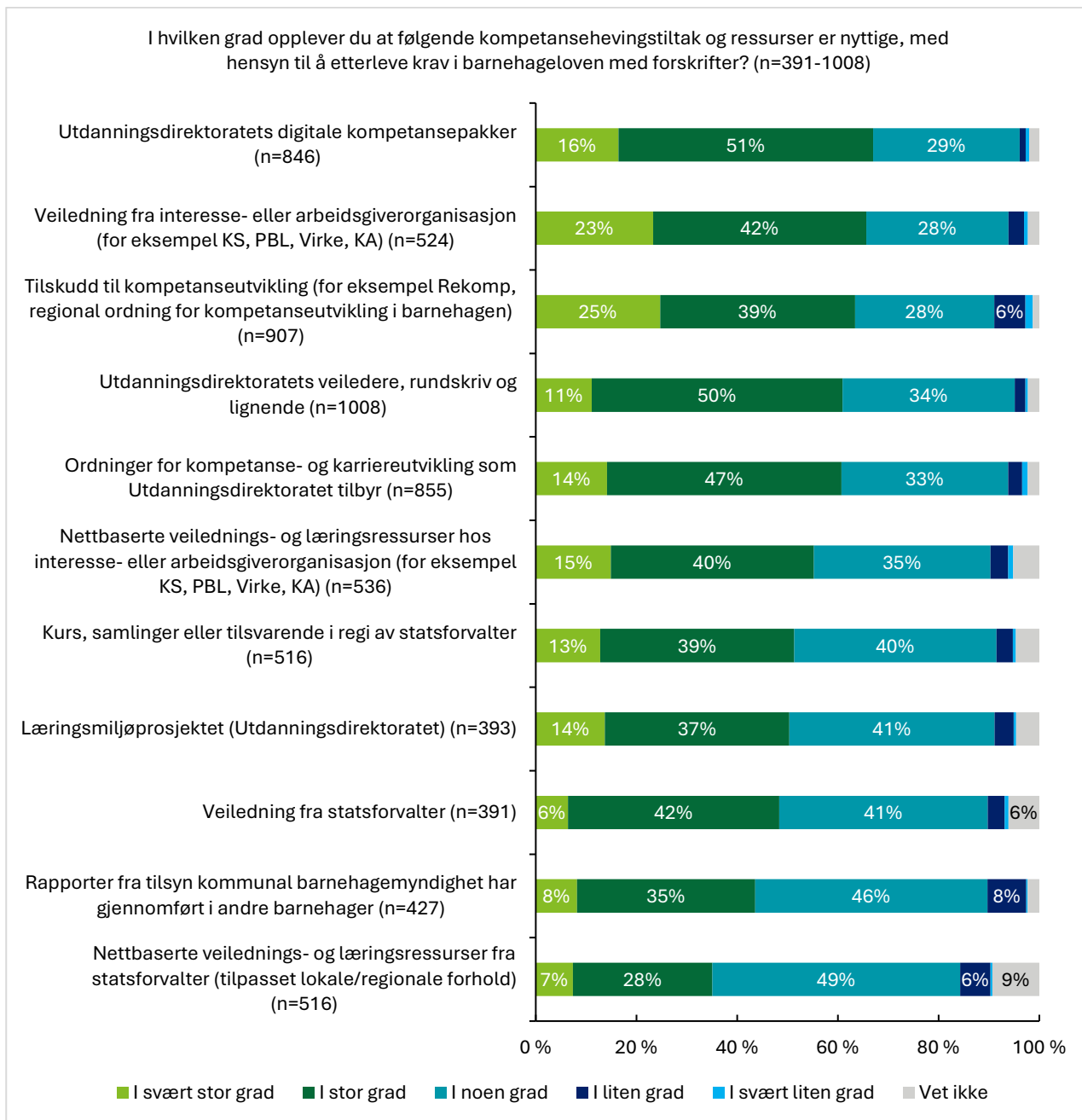
hensyn til å etterleve krav i barnehageloven med forskrifter. Tilsvarende tall for barnehagestyrerne er 64 prosent. Av styrerne er det Utdanningsdirektoratets kompetansepakker som blir vurdert som nyttigst (67 prosent svarer enten i stor eller svært stor grad).

En styrer i en privat barnehage beskriver i intervju viktigheten av videreutdanningstilbud for å kunne holde seg faglig oppdatert og drive utviklingsarbeid i tråd med rammeplanen. Det er særlig Utdanningsdirektoratet og et stort universitet med lokal forankring som fremheves som viktige for kompetanseutviklingen av nevnte styrer. Her siktes det med andre ord til ReKomp. Støtte fra kommunen fremheves også som viktig.

Figur 54: Opplevd nytte av ulike ressurser og tilbud. Barnehageeier. Prosent.



Figur 55: Opplevd nytte av ulike ressurser og tilbud. Barnehagestyrer. Prosent.



Det er noen tydelige forskjeller mellom svarfordelingen til eierne i henholdsvis kommunale og private barnehager. 58 prosent av de kommunale eierne svarer at veiledning fra statsforvalter er nyttig i svært stor grad eller i stor grad, mens 36 prosent av de private eierne svarer det samme. Tilsvarende svar for kurs, samlinger eller tilsvarende i regi av statsforvalter er 61 prosent for kommunale eiere og 44 prosent for private eiere. Når det gjelder veiledning fra interesse- eller arbeidsgiverorganisasjoner, svarer 34 prosent av de kommunale eierne at tilbudet er nyttig i svært stor eller i stor grad. Blant de private eierne er det tilsvarende tallet 78 prosent. For nettbaserte veilednings- og læringsressurser hos interesse- eller arbeidsgiverorganisasjon, er det 27 prosent av de kommunale eierne og 70 prosent av de

private eierne som svarer at dette er ressurser som i stor eller svært stor grad oppleves som nyttige.

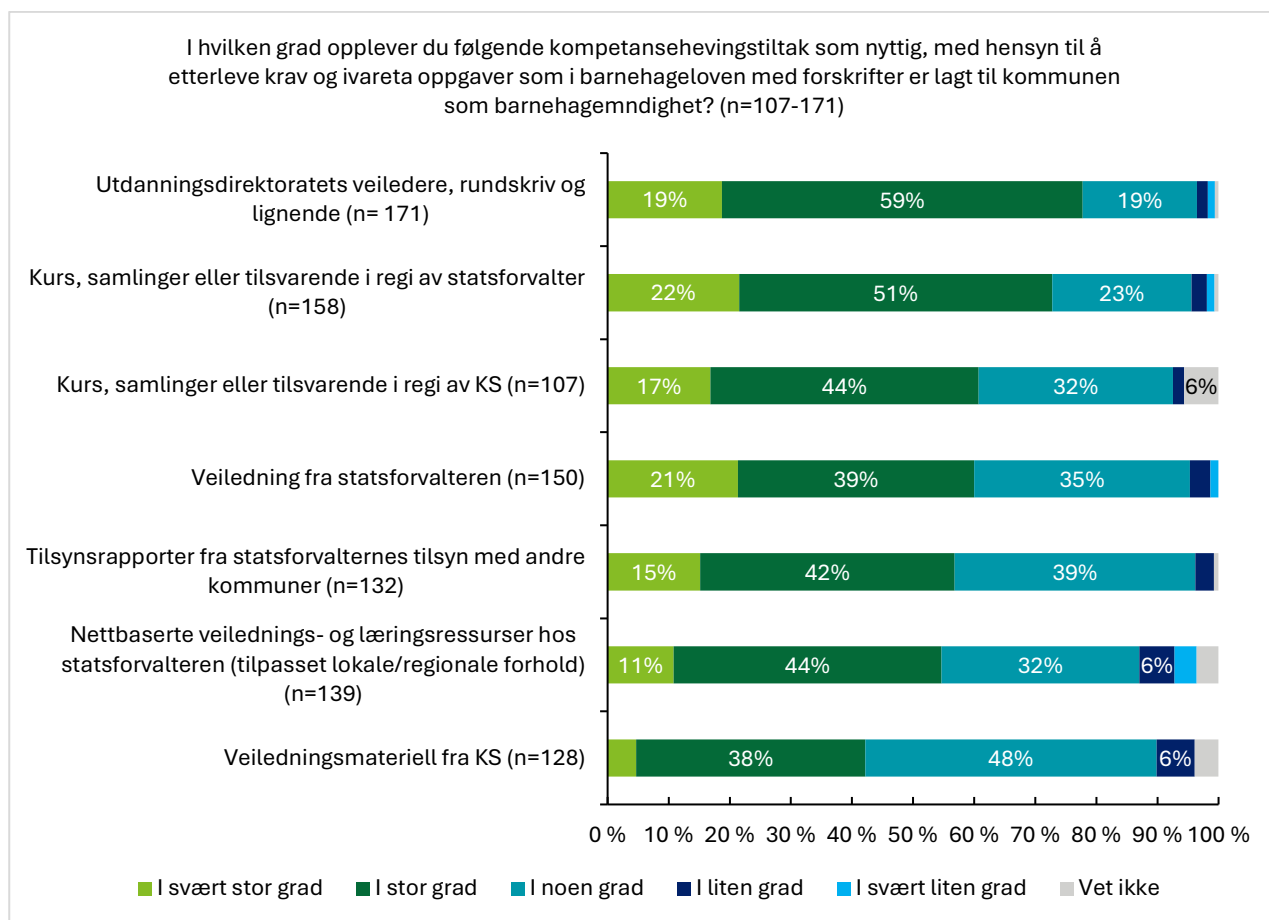
Når det gjelder styrerne, er det kun når det gjelder vurderingen av nytten av tilbudet fra interesse- eller arbeidsgiverorganisasjonene vi ser vesentlige forskjeller i svarfordelingen mellom kommunale og private barnehager. 33 prosent av kommunale styrere svarte at de i svært stor grad eller i stor grad opplever veiledning fra interesse- eller arbeidsgiverorganisasjoner som nyttig. Tilsvarende andel for de private styrerne er 76 prosent. 31 prosent av de kommunale styrerne svarer at nettbaserte veilednings- og læringsressurser hos interesse- eller arbeidsgiverorganisasjon er nyttig i svært stor grad eller i stor grad. For de private er andelen 64 prosent.

Selv om det er forskjeller mellom hvordan kommunale eiere og styrer og private eiere og styrere vurderer nytten av ulike virkemidler, bør ikke disse forskjellene overdrives. Tar man med de tre svaralternativene “i svært stor grad”, “i stor grad” og “i noen grad” er det mindre forskjeller i vurderingen av nytten. Forskjellene gjelder altså *i hvilken grad* de oppleves som nyttige, ikke *om* de er nyttige.

Også blant barnehagemyndighetene oppgir et stort flertall at alle de nevnte tiltakene og ressursene er nyttige i noen eller større grad (se Figur 56). Til sammen 78 prosent oppgir at Utdanningsdirektoratets veiledere, rundskriv og lignende er nyttig i stor eller svært stor grad, mens 73 prosent oppgir at kurs, samlinger eller tilsvarende i regi av statsforvalter i stor eller svært stor grad oppleves som nyttig.

Det er viktig å være oppmerksom på at det kun er respondenter som har opplyst at de har brukt eller bruker ulike tilbud og ressurser enten i noen grad, i stor grad eller i svært stor grad, som har fått oppfølgingsspørsmål om opplevd nytte. Vi har med andre ord ikke undersøkt nærmere årsaken til at enkelte respondenter velger å ikke benytte visse tilbud eller ressurser. En del av disse respondentene kan potensielt ha valgt å ikke benytte ulike tilbud og ressurser nettopp fordi de ikke oppleves som nyttige.

Figur 56: Opplevd nytte av ulike ressurser og tilbud. Barnehagemyndighet. Prosent.



7.3.3 Bruk av andre ressurser eller tilbud

En av svarkategoriene på spørsmål om i hvilken grad respondentene brukte eller bruker ulike ressurser eller tilbud var “andre ressurser eller tilbud” (se Figur 51, Figur 52 og Figur 53). De som svarte at de bruker andre ressurser eller tilbud enten i noen grad, i stor grad eller i svært stor grad, ble bedt om å oppgi i et fritekstfelt hvilke andre ressurser eller tilbud de benytter, og hvor nyttig disse er med hensyn til å etterleve krav i barnehageloven med forskrifter. Av barnehageeierne var det 57 prosent, av barnehagestyrerne var det 58 prosent, og de kommunale barnehagemyndighetene var det 67 prosent som viste til bruk av andre ressurser eller tilbud, og som fikk anledning til å utdype svaret i fritekst.

Svarene tyder på at det blir brukt et relativt stort mangfold av andre ressurser og tilbud, selv om det er noen ressurser som nevnes av mange. I hvilken grad de bidrar til regeletterlevelse, sier fritekstssvarene mindre om. Sagt på en annen måte; det er få som beskriver konkret hvordan de andre ressursene eller tilbudene som de bruker, bidrar til regeletterlevelse. Samtidig er disse ressursene nevnt som svar på et spørsmål om ressurser som bidrar til regeletterlevelse. Det er et relativt sikkert tegn på at respondentene mener ressursene bidrar til det.

Barnehageeier og styrere nevner mange av de samme ressursene, men det er også et stort mangfold. Det som nevnes relativt hyppig er veilederen.no (Visma), kommunens egne kurs, kompetanseutvikling og satsinger. Noen kommuner har også egne kommunale standarder og

veiledere. De private barnehagene fremhever barnehagekjeden som en viktig ressurs. Av andre ressurser nevner også flere kommunal barnehagemyndighet, Foreldreutvalget for barnehager (FUB), Regionsenter for barn og unges psykiske helse (RBUP), Regionale ressursentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS), Stine Sofies stiftelse, Statped, KORUS (Kompetansesenter for rusfeltet), barnehageforum.no, barnehage.no, barnehagekanalen.no, Moava internkontroll, IKO Institutt for kirke og oppvekst og kurs via fagforeningene.

Svarene fra barnehagemyndighetene nevner, naturlig nok, en del andre ressurser og tilbud. Særlig nevnes samarbeid og nettverk mellom kommuner av mange. Noen bruker betegnelsen «barnehagemyndighetsnettverk». Juridisk og økonomisk støtte fra andre deler av kommunen nevnes også. Flere nevner også samlinger i regi av statsforvalterne som nyttige, men det påpekes samtidig at nytten av veiledning fra statsforvalteren er noe begrenset i og med at statsforvalteren, som klageinstans, kun kommer med generelle råd om regelverksfortolkning, og ikke spesifikke, substansielle råd knyttet til enkeltsaker.

7.3.4 Tiltak eller ressurser som savnes

I alle tre spørreundersøkelsene inkluderte vi også et fritekstspørsmål om det er tiltak eller ressurser som respondenten savner, og som respondenten mener kunne bidratt positivt når det gjelder regeletterlevelse. De fleste kommentarene fra styrerne og eierne handler om frustrasjon rundt bemanningssituasjonen i barnehagene og mangel på tid til å dra nytte av det som allerede finnes av ressurser. En barnehagestyrer sier det på denne måten:

Det er ikke tilgangen på ressurser og kompetansepakker det handler om, bare tid og bemanning til å ta det i bruk. Kanskje noe å tenke på? Kan det brukes mer ressurser ute i produksjonsleddet fremfor at all intelligentsiaen samles om å lage planer og forskrifter?

(Styrer, kommunal barnehage)

Selv om de andre kommentarene er mindre spisst formulert, gir dette utsagnet uttrykk for et synspunkt som er gjennomgående i kommentarene. En barnehageeier skriver «alt handler om ressurser, ikke kompetanse». Tilsvarende skriver en barnehagestyrer «Gi oss flere hender! Vi har fått nok nettressurser og kurser». For lav bemanning er det de fleste peker på, men også at fem planleggingsdager ikke er tilstrekkelig. Det er vanskelig å finne tid til møter, er det flere som påpeker. Noen er også opptatt av at det har blitt større omfang av administrative oppgaver de senere årene, og at jobben som styrer har blitt mer omfattende. En barnehagestyrer mener at «man kan ikke stadig komme med nye krav, uten å gjøre noe med grunnbemanningen», og foreslår en forenkling av lover og regelverk.

Samtidig er det noen forslag blant eierne og styrerne til kurs, sjekklister, ønsker om tydeligere regelverk, tydeligere veiledere, økt kapasitet og justeringer av Rekomp, som de mener kan bidra til bedre regeletterlevelse.

Svarene tyder samlet sett på at det ikke er mangel på veiledningsressurser og kompetansehevingstilbud som er utfordringen, men tid til å bruke det som allerede eksisterer. Det er noen som gir uttrykk for misnøye med, eller som ønsker justeringer av, enkelte av tilbudene eller ressursene som finnes. Likevel er hovedinntrykket fra kommentarene fra eiere

og styrere at utfordringene ikke handler om innholdet og kvaliteten på ressursene og tilbudene, men om tid til å ta det i bruk.

Barnehagemyndighetene har mer konkrete ønsker, blant annet nasjonale samlinger for barnehagemyndighetene, eller kurs eller utdanning i regi av Utdanningsdirektoratet. En utfordring som flere peker på, er at hjelp til tolkning av regelverk fra statsforvalter og Utdanningsdirektoratet oppleves som for generelle, mens barnehagemyndigheten må anvende regelverket i konkrete tilfeller. Blant annet derfor foreslås det en ressurside spesielt for barnehagemyndigheten med tilgang til kvalitetssikrede maler og rutiner, en samleside med tilsynsrapporter og lignende materiell. Flere barnehagemyndigheter gir også uttrykk for et ønske om tydeligere regelverk med mindre tolkningsrom. Det pekes på at regelverket kan være krevende å tolke i utøvelsen av tilsynsvirksomheten til kommunen som barnehagemyndighet. I intervju med representanter for KS kommenteres det at man erfarer at statsforvalterne har en uensartet praksis i sine krav til blant annet barnets beste-vurderinger i kommunenes saksbehandling. Dette tyder på at statsforvalterembetene har ulik tolkning av enkelte deler av regelverket. Når det gjelder organisering av barnehagemyndigheten, er det ønsket om både veiledere og om tydeligere regelverk for hvordan dette kan løses, særlig i små kommuner.

7.4 Tilsyn fra statsforvalterne

Tilsyn er et av virkemidlene Utdanningsdirektoratet og statsforvalterne har tilgjengelig for å sikre regeletterlevelse i sektoren. Av Utdanningsdirektoratets metodehåndbok for tilsyn fremgår følgende om formålet med tilsyn (Utdanningsdirektoratet, 2025d; kap. 1):

Formålet er å undersøke om kommunen følger regelverket på barnehage- og opplæringsområdet, og gi kommunen pålegg om å rette der regelverket ikke blir fulgt. Tilsyn skal bidra til at barn og elever får et godt og likeverdig tilbud i samsvar med barnehage- og opplæringsloven. Tilsyn skal bidra til læring og forbedring i barnehager, skoler og kommuner.

Tilsyn er myndighetsutøvelse, og Utdanningsdirektoratet og statsforvalterne skal gjennom sine tilsyn vurdere lovligheten av kommunens oppfyllelse av sine plikter etter særlovgivningen. Statsforvalterne skal følge metodehåndboken i sin gjennomføring av tilsyn.

7.4.1 Hjemmel for tilsyn

Tilsyn er omtalt i kapittel X i barnehageloven. Kommunen, ved kommunen som barnehagemyndighet, fører tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med barnehageloven med forskrifter, med unntak av bestemmelsene i kapittel V med forskrifter (jf. § 53). Statsforvalteren fører tilsyn med at kommunen som barnehagemyndighet utfører sine oppgaver etter regelverket (jf. § 54). Fra 2021 ble det tatt inn en ny bestemmelse i barnehageloven § 11 om at kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager når den utfører oppgaver som barnehagemyndighet. Kommunen skal også 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. I 2022 fikk statsforvalterne hjemmel til å føre tilsyn med om kommunen oppfyller kravene til likebehandling og uavhengighet, som nedfelt i § 11. Statsforvalteren kan også i særlige tilfeller føre tilsyn direkte med en enkelt barnehage (jf. § 55). I tillegg fører Utdanningsdirektoratet tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager (jf. § 56).

Hvordan statsforvalteren skal gjennomføre tilsyn, er beskrevet i Utdanningsdirektoratets Metodehåndbok for tilsyn (Utdanningsdirektoratet, 2025d). Kommuneloven kapittel 30 inneholder også regler for hvordan statsforvalterne gjennomfører tilsyn med kommunens plikter.

7.4.2 Tema for statsforvalternes tilsyn

Statsforvalterne og Utdanningsdirektoratet i fellesskap velger temaer for «felles nasjonalt tilsyn», som er temaer som skal være felles for tilsynene over en fireårsperiode. I perioden 2022–2025 var det felles nasjonalt tilsyn med spesialpedagogisk hjelp og internkontroll. Disse temaene omtales i tildelingsbrevene til statsforvalterne. Fra 2026 endres det felles nasjonale tilsynet, ved at temaene blir mindre omfattende, de skal være basert på skriftlig dokumentasjon, og de skal ha en varighet på kun ett år. For 2026 er tilsynstemaet håndtering av søknader om dispensasjon fra kravene til utdanning og bemanning.

I tillegg til temaene for felles nasjonalt tilsyn gjennomfører statsforvalterne tilsyn basert på det enkelte embetes egne risikovurderinger. Informasjon fra intervjuene med statsforvalterne tyder på at det kan være krevende å gjøre gode risikovurderinger, på grunn av at de har lite informasjon om sektoren. Det blir trukket frem at i motsetning til skolesektoren er ikke barnehagen omfattet av samme kvalitetsvurderingssystem. Flere nevner Basil som en kilde til informasjon som kan brukes i risikovurderinger. Ett embete nevnte at de hadde sendt ut en spørreundersøkelse til alle barnehagemyndighetene og brukt det som grunnlag for en risikovurdering. Også klagesaker og henvendelser inkluderes som en del av risikovurderingen, men det påpekes at omfanget er betydelig mindre enn på skoleområdet.

Utdanningsdirektoratet publiserer en årlig rapport om statsforvalterens tilsyn med barnehage- og opplæringsområdet. Den nyeste rapporten omtaler tilsynene i 2024 (Utdanningsdirektoratet, 2025c). Den viser at det i 2024 ble gjennomført 41 tilsyn på barnehageområdet. Dette er en nedgang i antall tilsyn fra 92 i 2016 og videre fra 51 i 2023. Det ble avdekket brudd på regelverket i 53 prosent av kontrollspørsmålene som ble undersøkt. I 2024 var det kun et fåtall tilsyn uten avdekkede brudd på regelverket. Ifølge tilsynskalenderen til statsforvalteren ble det gjennomført 48 tilsyn i 2025. Alle embetene gjennomførte tilsyn på barnehageområdet i 2024 og 2025, ifølge statsforvalternes tilsynskalender.

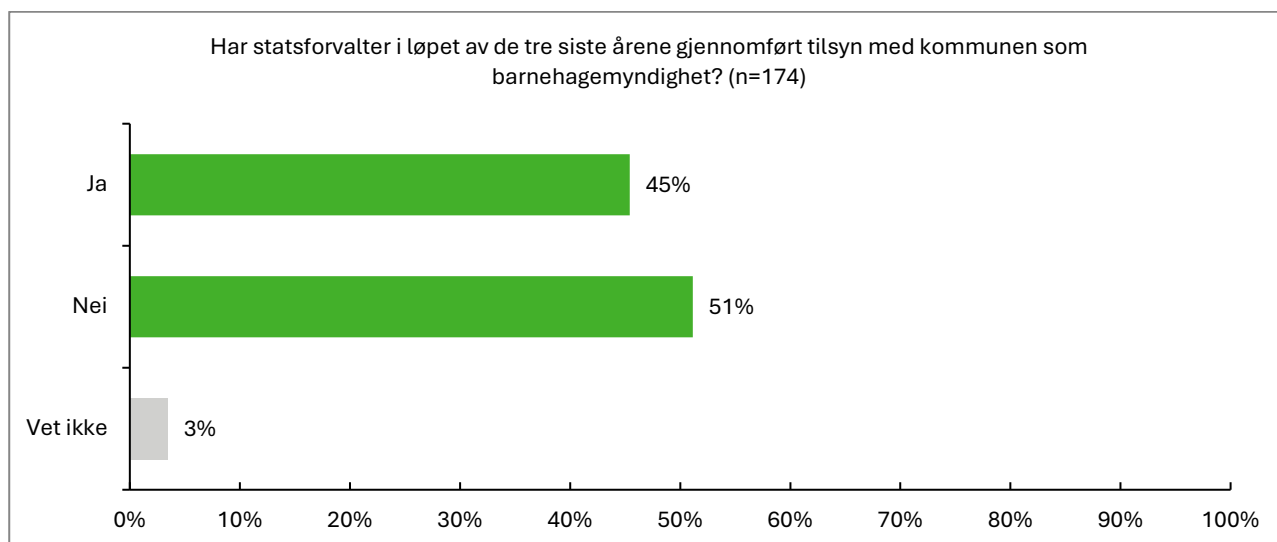
Statsforvalterne gjennomførte ikke tilsyn ved særskilte tilfeller direkte med enkeltbarnehager i verken 2024 eller 2025, slik barnehageloven § 55 åpner for. Det går dermed an å stille spørsmål ved behovet for denne hjemmelen. I intervju med statsforvalterne pekes det på at de kan motta bekymringsmeldinger om enkeltbarnehager. Statsforvalter tar da kontakt med barnehagemyndigheten for å gjøre de oppmerksom på det de har fått vite, og at direkte tilsyn kan bli aktuelt dersom ikke barnehagemyndigheten følger opp. Det presiseres imidlertid at det kun er i tilfeller der barnehagemyndigheten ikke selv følger opp, at det kan være nødvendig for statsforvalterne å gripe inn. En viktig funksjon med § 55 kan da være å gi statsforvalteren mulighet til å “rasle med sablene”, slik en informant fra et statsforvalterembete uttrykte det, selv om hjemmelen i liten grad brukes til å faktisk føre tilsyn. Hjemmelen kan altså fungere som et virkemiddel for å få barnehagemyndigheten til å følge opp, og i tilfeller der det ikke skjer, som en mulighet for statsforvalteren til å gripe inn.

7.4.3 Bidrar statsforvalterens tilsyn til læring og forbedring?

Deloitte har tidligere gjennomført en evaluering av tilsynsarbeidet på opplærings- og barnehageområdet i perioden 2014 til 2021 (Deloitte, 2022). Evalueringen viser at tilsyn bidrar til læring og forbedring av praksis, men at grad av læring er avhengig av en rekke forhold. Deloitte finner også til dels store variasjoner i gjennomføring av tilsyn, og svært ulike erfaringer fra tilsynsobjektene side.

I spørreundersøkelsen som vi sendte ut til de kommunale barnehagemyndighetene, inkluderte vi et spørsmål om statsforvalteren i løpet av de siste tre årene har gjennomført tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet. Figur 57 viser at 45 prosent av barnehagemyndighetene som besvarte spørsmålet, har hatt tilsyn de tre siste årene.

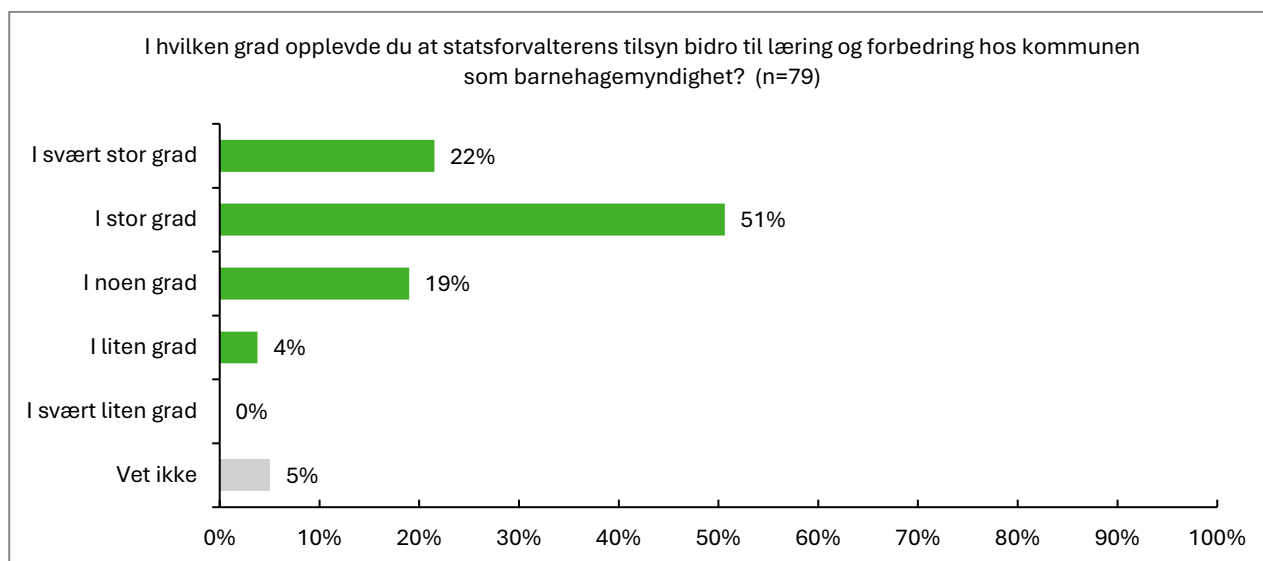
Figur 57: Har statsforvalter i løpet av de tre siste årene gjennomført tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet? (n=174)



De som svarte at de hadde hatt tilsyn, fikk så oppfølgingsspørsmål om i hvilken grad de opplevde at tilsynet bidro til læring og forbedring hos kommunen som barnehagemyndighet.⁵⁴ Resultatene vises i Figur 58. Det varierer i hvor stor grad de kommunale barnehagemyndighetene opplever at tilsynet bidro til læring og forbedring, men det er kun fire prosent som krysset av for at tilsynet *i liten grad* bidro til læring og forbedring. Totalt 92 prosent krysset av for at tilsynet bidro til læring og forbedring, fordelt på svaralternativene «i svært stor grad» (22 prosent), «i stor grad» (51 prosent) og «i noen grad» (19 prosent). I sammenlikning med barnehageeier og barnehagestyrere svarer barnehagemyndigheten at tilsyn i større grad bidrar til læring og forbedring (se kapittel 4.5.4).

⁵⁴ Spørsmålet ordlyd var «læring og forbedring hos kommunen som barnehagemyndighet» og presiserte ikke at det var med hensyn på regeletterlevelse. Likevel antar vi at respondentene i hovedsak har oppfattet spørsmålet på denne måten.

Figur 58: Opplevd nytte av statsforvalters tilsyn. Barnehagemyndighet. Prosent.



Et viktig formål med tilsyn er læring og forbedring. Disse resultatene tyder på statsforvalters tilsyn i stor grad fyller dette formålet, i tråd med intensjonen. For å kunne si noe om hva det er ved tilsynet som førte til læring, eller som eventuelt ikke gjorde det, stilte vi oppfølgingsspørsmål. Respondentene som svarte at tilsyn i liten grad bidrar til læring og forbedring, ble bedt om å utdype svaret i fritekst. Tilsvarende ble de som svarte i noen grad, i stor grad og i svært stor grad bedt om å utdype i fritekst på hvilken måte tilsyn har bidratt til læring og forbedring.

Det som trekkes frem av de respondentene som brukte fritekstfeltet til å beskrive dårlige erfaringer med tilsyn, er at tilsyn oppleves som firkantet og rigid, og at det oppleves som en kontroll snarere enn som en læringsprosess. Det stilles også spørsmål ved om tilsyn er det mest hensiktsmessige virkemiddelet med tanke på læring.

De som opplever at tilsyn bidrar til læring og forbedring, trekker frem at de fikk orden på organiseringen av barnehagemyndigheten, slik at kravene i barnehageloven § 11 ble oppfylt. Barnehagemyndighetens arbeidsrutiner ble forbedret og kvalitetssikret og de fikk riktig regelverksforståelse. En respondent trekker også frem at det er nyttig å vite hva man gjør som er bra, og hva som er godt nok. Enkelte peker på at måten statsforvalter driver tilsyn på oppleves som lærerikt for egen tilsynsvirksomhet. Det blir også nevnt at tilsyn gjør at kommunen setter av tid slik at barnehagemyndigheten blir prioritert. Statsforvalteren gis også gode skussmål i måten de gjennomfører tilsyn på, ved blant annet å ha en veiledende tilnærming og gi gode forklaringer. En av de kommunale barnehagemyndighetene vi intervjuet omtalte statsforvalteren som en "god venn" og har selv tatt initiativ til tilsyn. Oppsummert ser de kommunale barnehagemyndighetene positivt på tilsyn fra statsforvalteren og opplever det som nyttig.

7.5 Oppsummering og vurdering

Vi har sett at det finnes en bred vifte av komplementære tiltak som kommuner og barnehager kan bruke i kvalitetsarbeid, herunder innsats med å forbedre regelleterlevelse. Virkemidlene er økonomiske, for eksempel i form av ReKomp og enkelte andre tilskudd til kompetanseheving;

juridiske, i form av tilsyn; og pedagogiske, i form av samlinger, skriftlige veiledningsressurser, kompetansepakker, direkte veiledning og kursing og etterutdanning, for eksempel gjennom Læringsmiljøprosjektet. Tiltakene er ikke begrenset til det som Utdanningsdirektoratet og statsforvalterne tilbyr; også arbeidsgiver- og interesseorganisasjoner samt barnehagekjeder og fagsystemleverandører tilbyr ulike tiltak.

Nesten alle tilbudene og ressursene brukes i noen grad, i stor grad eller i svært stor grad av en relativt stor andel av respondentene – både blant styrerne, eierne og barnehagemyndighetene. Både blant eierne og styrerne er det Utdanningsdirektoratets ressurser som er mest brukt, mens blant barnehagemyndighetene skåres også statsforvalternes tilbud høyt.

De som bruker de ulike tilbudene og ressursene noen grad, i stor grad eller i svært stor grad, oppgir at samtlige av dem oppleves som nyttige. Det er små forskjeller mellom tilbudene når det gjelder opplevd nytte, og det er små forskjeller respondentgruppene imellom. Et for oss litt overraskende funn er at tilbud og ressurser fra en rekke andre aktører også benyttes, blant annet regionale kompetansesentra og private stiftelser. Et spørsmål om hva slags tiltak og ressurser som savnes, utløste en rekke fritekstsvar med et hovedbudskap om at det som først og fremst mangler, er tid og kapasitet til å benytte seg av de tilbudene som allerede finnes. Blant barnehagemyndighetene framkommer imidlertid ønsker om flere nasjonale samlinger og kurs, samt en ressursside spesielt for barnehagemyndigheten med tilgang til kvalitetssikrede maler og rutiner, en samleside med tilsynsrapporter, og lignende. Det framkommer også ønsker fra kommunale barnehagemyndigheter om et klarere regelverk.

Nær halvparten av våre respondenter blant barnehagemyndighetene melder at de har opplevd tilsyn fra statsforvalteren i løpet av de siste tre årene. Et stort flertall av disse opplever at tilsynet bidro til læring og forbedring hos myndigheten. Kun et fåtall respondenter opplevde tilsynet som en kontrollmekanisme snarere enn som et forbedringstiltak.

Statsforvalterne gjennomførte ikke tilsyn ved særskilte tilfeller direkte med enkeltbarnehager i 2024 eller 2025, slik barnehageloven § 55 åpner for, men bestemmelsen later til å gi statsforvalterne en mulighet til «sabelrasling» overfor barnehagemyndigheter som man mistenker ikke i tilfredsstillende grad følger opp barnehagene i sitt myndighetsområde.

8 Fremmere – og god praksis

I dette kapitlet drøfter vi hvilke faktorer som er særlig sentrale for å fremme etterlevelse av regelverket i barnehagesektoren. Videre viser vi hvordan disse fremmerne, sett i sammenheng, kan illustrere hva som kjennetegner god praksis.

8.1 Innledning

Innledningsvis, i punkt 2.6, drøftet vi begrepene fremmere, hemmere og god praksis. Hovedkriteriet for å avgjøre om et fenomen er å regne som en fremmer eller som god praksis, er at det bidrar til regeletterlevelse. Fremmere er enkelttiltak som bidrar til regeletterlevelse, og kan inngå som enkeltelementer i det som på systemnivå – for eksempel på virksamhetsnivå eller kommunenivå – kan vurderes som god praksis.

Hemmere er årsaksfaktorer som bidrar å hindre eller redusere regeletterlevelsen. Store deler av kapitlene 3–6 har omhandlet utfordringer med regeletterlevelse og om årsakene til disse utfordringene. Vi oppsummerer og drøfter disse samlet i konklusjonskapitlet (kapittel 9).

I dette korte kapitlet om fremmere og god praksis gjør vi en samlet gjennomgang av eksemplene på fremmere og god praksis som vi har identifisert i de foregående kapitlene. Vi bruker disse til å utvikle en syntese av fremmere som – om man setter dem i sammenheng med hverandre – framstår som en generell beskrivelse av god praksis, både på kommunenivå og på eier- og barnehagenivå.

8.2 Veiledning og tilsyn – og en kapabel barnehagemyndighet

I kapittel 4 så vi at styrere og eiere i stor grad erfarer at veiledning bidrar til økt regeletterlevelse. Mest utbredt er kollektiv veiledning, som ofte rettes mot flere barnehagestyrere samtidig i forbindelse med faste møter – gjerne både fra de private og de kommunale barnehagene i kommunen. Et viktig formål er å sikre en felles praksis i alle barnehagene i kommunen, og i tillegg bidrar slike møter til å skape et faglig fellesskap mellom styrerne. Vi har også registrert at kollektiv veiledning gis i form av kompetanseheving på fagdager for større personalgrupper.

Videre ser vi at det gis veiledning direkte rettet mot en enkeltbarnehage – ofte på forespørsel fra barnehagestyreren og gjerne knyttet til en enkeltsak eller et spesifikt spørsmål. Slik veiledning gis også i forbindelse med tilsyn – enten i forkant eller i etterkant av selve tilsynet.

En annen fremmer er barnehagemyndighetenes tilsyn. En betydelig andel av styrerne og eierne opplyser at tilsyn bidrar til læring og forbedring. Intervjuene og fritekstkommentarene nyanserer dette bildet, ved at det framkommer at forbedringseffekten i større eller mindre grad avhenger av forutgående risikoanalyser og kompetansen hos myndigheten – samt at tilsynet ledsages av veiledning. I tillegg er det en viktig forutsetning at barnehagemyndigheten har lykkes med å få på plass en uavhengig organisering.

I kapittel 4 så vi også at manglende ressurser, små fagmiljøer og utfordringer med habilitet gjør det vanskelig å utøve myndighetsrollen på en tilfredsstillende måte. Om vi kan anta at speilbildet av disse hemmende faktorene kan regnes som fremmere, så følger det at en barnehagemyndighet som er uavhengig og kompetent og som har tilstrekkelige ressurser, sannsynligvis vil være kapabel til å gjennomføre veiledning og tilsyn – og tilsyn ledsaget av veiledning – på en måte som bidrar til høy grad av regeletterlevelse. Forutsetningene for god praksis i dette tilfellet er at kommunene har avsatt tilstrekkelige ressurser til myndighetsfunksjonen, og at kommuneledelsen har organisert myndigheten på en måte som både ivaretar uavhengighet og kompetanse. Derne må myndigheten anvende de tilgjengelige virkemidlene på en hensiktsmessig måte, og benytte virkemidlene der det er størst behov for det, basert på risikovurdering.

8.3 Kompetanse og kompetanseheving for regeletterlevelse i barnehagene

Vi har sett at en kapabel barnehagemyndighet er et viktig element i god praksis. Vårt datamateriale gir også grunnlag for å trekke den slutning at høy kompetanse blant barnehagepersonalet og regelmessige kompetansehevingstiltak er viktige fremmere av regeletterlevelse i barnehagene.

I de foregående kapitlene har vi sett at mangel på kompetanse trekkes fram som årsak til flere av utfordringene. Også her antar vi at en speilvending av å anse kompetansemangel som en hemmer er å betrakte kompetanseheving og kompetanseutvikling som fremmere. Dette finner støtte i intervjumaterialet. Flere informanter gir uttrykk for at kompetanse er viktig for regeletterlevelse. Vi ser også fra kapittel 7 at bruk av ulike veilednings- og kompetansehevingstiltak fremmer regeletterlevelse, og at slike tiltak brukes i stort monn i sektoren, både av styrere, eiere og myndigheter.

Vi kan også legge til at god bemanning generelt, og tilgang til relevant kompetanse, er en forutsetning for god regeletterlevelse. Dette er et gjennomgående tema i denne rapporten og trenger ikke nærmere utdyping her.

En representant for eierfunksjonen i en mindre kommune på Østlandet forteller at de legger stor vekt på kompetanse i form av rekruttering av ansatte med barnehagepedagogisk grunnutdanning:

«Vi har ingen ufaglærte hos oss; de er enten barne- og ungdomsarbeidere eller barnehagelærere. Du må ha fagbrev for å få fast stilling i [kommunenavn]. Det er kjempedyrt, men det som kjennetegner en kompetansebarnehage, er kompetente ansatte.»

(Barnehageeier, liten kommune)

Det kan samtidig bemerkes at en av våre andre informanter påpeker at barnehagepedagogutdanningen trenger forbedringer. Selv om dette er et enkeltstående eksempel i vårt materiale, og selv om det neppe er nok barnehagepedagoger i Norge til at alle kommuner kan følge den samme tilnærmingen, så sier det noe om at det er mulig å bemanne på denne måten. En styrer i en privat barnehage i Midt-Norge legger også vekt på at kapasiteten er viktig – og ikke bare med hensyn på regeletterlevelse.

«Særlig viktig [for god praksis]: Det koker ned til ansatte. Gode ansatte. Godt motiverte ansatte som har en tilfredsstillende kompetanse, og får muligheten til å utøve rollen sin. Vi har ganske konsekvent ligget med en bemanningssituasjon som er overbemannet, men følt at vi får råd til det fordi vi også unngikk høyt sykefravær, som er en utfordring for mange barnehager.

(Styrer, privat barnehage)

En annen viktig fremmer er kompetanseheving. Vi så i kapittel 7 at kompetansehevingstiltak skårer høyt på både bruk og nytte i spørreundersøkelsene rettet mot både styrere og eiere. I intervjumaterialet er det noen som forteller om nytten av videreutdanning, men det er også en representant for et barnehagekonsern som stusser over hyppige avslag på søknader som tilretteleggingsmidler for videreutdanning.

Men det som spesielt framheves, er felles kompetansehevingstiltak, slik at alle de ansatte har en felles forståelse og et felles fagspråk – her fortsetter eieren fra østlandskommunen ovenfor sitt resonnement om kompetanse:

«Vi har veldig fokus på det. Det er så og si aldri sånn at vi sender én og én på kurs. Alle får det samme – vi kjører en rød tråd i kommunen. Det som er viktig for barnehagene, er viktig for skolen og for helse. Vi gjør det sammen. [...] Og vi har høy utdannelse.»

(Barnehageeier, liten kommune)

Det er særlig Rekomp-ordningen som framheves som nyttig for å kunne organisere felles kompetansehevingstiltak.

8.4 God praksis er et lederansvar – både administrativt og politisk

Vi har sett at stort innslag av ansatte med grunnutdanning, mulighet for videreutdanning, felles kompetanseheving og god bemanning er viktige fremmere på barnehagenivå. Videre har vi sett at en kompetent barnehagemyndighet med tilstrekkelig kapasitet til å drive veiledning og tilsyn også utgjør et viktig element i god praksis.

Innledningsvis (punkt 2.6) gjenga vi vanlige innvendinger mot studier av god praksis – blant annet at årsakene til påstått god praksis ofte ikke identifiseres og beskrives. Etter vår oppfatning avtegner det seg her et bilde av at god praksis springer ut av en kommuneledelse som avsetter nok ressurser til barnehagene, og som organiserer eier- og myndighetsfunksjonene på en måte som ivaretar hensynene til både uavhengighet og kompetanse. Vi ser at god praksis er et politisk og administrativt lederansvar.

«Et kjennetegn ved kommuner som lykkes, er at de har ansatte med barnehagefaglig kompetanse på kommunalt nivå. Disse ansatte forstår barnehagens praksis og hvordan regelverket virker i barnehagehverdagen. Når de i tillegg får et tydelig mandat til å prioritere arbeidet etter barnehagelovens kapittel 8, styrkes kommunens

*mulighet til å sikre at barnehagene etterlever pliktene på området.»
(Representant for statsforvalter)*

8.5 God praksis – mulig overalt?

Den siste innvendingen som ble referert i punkt 2.6 er at eksempler på god praksis mangler beskrivelse av kontekstuelle faktorer som kan betinge eksempelets overføringsverdi. Med tanke på dagens hardt pressede kommuneøkonomi er det all grunn til å spørre om det er realistisk å se for seg at den gode praksis som beskrives her i form av en syntese av flere kommuners og barnehagers fremmede tiltak, er mulig å replikere ute i kommunene. Er god praksis rett og slett utopisk?

Utenom kommuneøkonomi er det først og fremst to forhold som kan begrense overføringsverdien av denne beskrivelsen av god praksis: Små kommuners administrative kapasitet og tilgang på pedagoger.

Det er krevende for små kommuner å etablere en barnehagemyndighet som gjennom kombinert kompetanse, kapasitet og uavhengighet er i stand til å fremme god praksis. Vi har sett at det kan løses gjennom ulike typer interkommunalt samarbeid, men dette forutsetter at forholdene ligger til rette for det – først fremst at det finnes andre kommuner i regionen som ser seg tjent med en slik løsning.

Likeledes vil den generelt pressede kommuneøkonomien legge begrensninger på kommunenes mulighet til å bemanne barnehagene i tilstrekkelig grad.

Allerede mangler det pedagoger i barnehagesektoren, og på kort sikt vil det være en form for konkurranse barnehagene og kommunene imellom å få rekruttert i henhold til behov. Denne konkurransen kan betegnes som et nullsumspill, der rekruttering av én pedagog på ett sted vil gi en pedagog i minus et annet sted. På lengre sikt kan det utdannes flere, men rekrutteringen til yrket er svak (Gulbrandsen m.fl., 2026), trolig som en følge av flere faktorer. Vi minner om at noen av våre informanter ønsker en strengere bemanningsnorm *som et rekrutteringstiltak*. Tankegangen om at en strengere norm kan styrke rekrutteringen, bygger på en antakelse om at økonomi ofte trumfer vurderinger av hva som er en tilstrekkelig bemanning, og at underbemanningen gir så dårlige arbeidsforhold at ansatte velger bort barnehageyrket. Man ser altså for seg en strengere norm som et tiltak for å framtvinge økt bemanning i barnehagene, og at dette i sin tur vil trekke arbeidskraften tilbake til sektoren igjen.

Ut fra dette er et nærliggende svar på spørsmålet om utopi at god praksis neppe kan oppnås gjennom god lovgivning med tilhørende komplementære tiltak alene. Vår vurdering er at det er behov for en bred tiltaksvifte for å styrke arbeidet med å oppnå bedre praksis i sektoren. I kapittel 9 utleder vi flere anbefalinger om slike tiltak.

9 Konklusjon og anbefalinger

Dette kapittelet presenterer evalueringens hovedkonklusjoner knyttet til regeletterlevelse i barnehagesektoren. Videre fremmes en rekke anbefalinger for videre arbeid med å styrke etterlevelsen og fremme god praksis.

Denne evalueringen har hatt som formål å etablere et helhetlig kunnskapsgrunnlag om etterlevelse av barnehageloven, om hvilke deler av regelverket det eventuelt er knyttet størst utfordringer til å etterleve, og om hva som bidrar til å henholdsvis fremme og hemme regeletterlevelse. For å svare på formålet, har vi undersøkt etterlevelsen av barnehageloven med forskrifter blant barnehager, barnehageeiere og kommunale barnehagemyndigheter. Evalueringen har også rettet særskilt oppmerksomhet mot tilsyn, og i hvilken grad tilsyn brukes for å fremme læring og bidra til økt regeletterlevelse i sektoren. Videre har en viktig del av oppdraget dreid seg om å få innsikt i hva som bidrar til å henholdsvis fremme og hemme regeletterlevelse, og – i den grad det er mulig – å identifisere eksempler på god praksis.

9.1 Sektorens utfordringsbilde

Evalueringen tegner et bilde av en sektor under betydelig press. Et misforhold mellom lovens ambisjoner og de tilgjengelige ressursene synes å utgjøre en vesentlig barriere for regeletterlevelse.

Det mest gjennomgående funnet i evalueringen er at mangel på ressurser i barnehagene, primært i form av kapasitet (for få ansatte) og pedagogisk kompetanse, er de klart dominerende årsakene til utfordringer med regeletterlevelse, og at disse også utgjør de største utfordringene i seg selv. Både barnehagestyrere og -eiere fremhever kravene til grunnbemanning og pedagogisk kompetanse som de vanskeligste å etterleve. Samtidig er ikke dette bare isolerte utfordringer, men en svikt i forutsetningene som forplanter seg til nesten alle andre deler av barnehagens virksomhet.

Selv om de fleste barnehager formelt oppfyller normen for bemanning, avdekker våre analyser en utbredt opplevelse av at bemanningen i praksis er utilstrekkelig. Stramme økonomiske rammer gjør at bemanningsnormen fungerer som et tak fremfor et gulv. Dette, kombinert med et vedvarende høyt sykefravær og stadig større utfordringer med å rekruttere barnehagelærere, fører til at det som av våre informanter omtales som en betydelig underbemanning med høyt press på de ansatte. Konsekvensen er at deres evne til å etterleve andre sentrale krav – som å drive et tilfredsstillende pedagogisk arbeid, følge opp barn med særskilte behov, sikre reell medvirkning og jobbe systematisk med det psykososiale miljøet – blir direkte hemmet. Funnene tegner et bilde av en ond sirkel, der høyt arbeidspress reduserer yrkets attraktivitet, som igjen forsterker rekrutteringskrisen og øker belastningen på de gjenværende ansatte.

Evalueringen avdekker også betydelige utfordringer knyttet til kommunens rolle som lokal barnehagemyndighet. For det første er kravet i barnehageloven § 11 om en organisering som er «egnet til å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet», svært krevende å etterleve i praksis.

Særlig i små og mellomstore kommuner fører manglende administrativ kapasitet til organisatoriske løsninger der skillet mellom eier- og myndighetsrollen blir illusorisk. Dette svekker tilliten til myndighetsutøvelsen, spesielt sett fra de private barnehagenes ståsted. Uklarheter i selve lovteksten forsterker problemet og skaper et tolkningsrom som mange kommuner strever med å fylle på en måte som er i tråd med kravene i regelverket. Vi ser også at myndighetsfunksjon ofte mangler nødvendig barnehagefaglig og/eller juridisk kompetanse for å kunne utøve rollen på en god måte.

For det andre er selve utøvelsen av myndighetsoppgavene preget av svakheter. Veiledning er det mest brukte virkemiddelet, men bruken av tilsyn er mer varierende og preget av manglende risikovurderinger, ulik praksis og til dels mangelfull kompetanse. Vår analyse avdekker en betydelig feilrapportering i Basil, der aktiviteter som ikke er reelle tilsyn, likevel blir registrert som det. Dette gir et misvisende bilde av kontrollaktiviteten i sektoren.

Videre avdekker evalueringen en utbredt misforståelse når det gjelder ansvarsfordelingen i sektoren, blant annet knyttet til spesialpedagogisk hjelp. At barnehagemyndigheter fører tilsyn med barnehageeiers oppfyllelse av vedtak som kommunen selv er ansvarlig for, vitner om en systemsvikt som undergraver både tilsynets funksjon og barnas rettssikkerhet. Samlet sett fremstår barnehagemyndigheten i mange kommuner som underdimensjonert og mangelfullt rustet til å ivareta sitt komplekse samfunnsoppdrag.

Et tredje sentralt funn er den betydelige usikkerheten knyttet til tolkningen av regelverkets skjønnsmessige krav. Mens kvantifiserbare normer som bemanningsnormen i utgangspunktet er enkle å forholde seg til, skaper begreper som «tilstrekkelig bemanning», «krenkelser», «barnets beste» og «medvirkning» et krevende juridisk landskap som utfordrer eiernes og styrernes evne til rettslig og faglig forsvarlig skjønnsutøvelse. Til tross for eksisterende veiledningsmaterieell, opplever aktørene i sektoren at disse rettslige standardene er vanskelige å omsette til enhetlig og forutsigbar praksis. Dette fører til variasjon, ulikhet og en risiko for at faglige vurderinger viker for praktiske og økonomiske hensyn. Den høye andelen respondenter som svarer «vet ikke» på spørsmål om regelbrudd på disse områdene, er et tydelig symptom på denne usikkerheten.

Denne usikkerheten forsterkes av en ulik virkelighetsoppfatning mellom de som driver barnehagene og de som skal kontrollere dem. Mens styreere og eiere primært er opptatt av de prekre utfordringene knyttet til bemanning, er barnehagemyndighetene i større grad bekymret for barnehagenes etterlevelse av kravene til psykososialt miljø og internkontroll. Dette spriket kan tyde på at barnehagene undervurderer kompleksiteten i disse systematiske kvalitetsområdene, eller at de i en presset hverdag nedprioriterer dem. Uansett årsak, avdekker det en avstand i perspektiv som kan hindre målrettet forbedringsarbeid.

Internkontroll, som er lovens primære verktøy for å sikre systematisk regeletterlevelse, synes ikke å fungere etter hensikten i store deler av sektoren. Selv om de fleste oppgir å ha etablert systemer, er det betydelig usikkerhet knyttet til innholdet i systemene og hvorvidt de bidrar til å sikre regeletterlevelse. Her avdekkes også et sentralt paradoks: den systematiske internkontrollen som er ment å avdekke og dokumentere avvik, for eksempel knyttet til utilstrekkelig bemanning, blir selv nedprioritert på grunn av den samme ressursmangelen.

Dette skaper en negativ sirkel som svekker eiers styringsinformasjon og mulighet til å gjøre treffsikre forbedringer.

Vi merker oss videre at flere av kravene i regelverket som oppleves som mest utfordrende å etterleve, er relativt nye bestemmelser i barnehageloven. Dette gjelder både barnehageloven § 11 om uavhengig organisering, § 9 om internkontroll, § 3 fjerde ledd om hensynet til barnets beste og kapittel VIII om psykososialt barnehagemiljø. Dette kan indikere at implementeringen av nye bestemmelser tar tid, herunder det å få en god forståelse for kravene som stilles, og å omsette dem til praksis. Samtidig er dette til dels krav som har fulgt av andre bestemmelser tidligere, noe som kan indikere at det er *innholdet* i bestemmelsene som oppleves som utfordrende å etterleve, og at det ikke bare handler om at det tar tid å implementere nye lovkrav.

På statlig nivå finnes det en bred vifte av komplementære tiltak, fra kompetansepakker og veiledere til tilskuddsordninger som ReKomp. Disse ressursene oppleves jevnt over som nyttige av de som bruker dem. Hovedbudskapet fra sektoren er imidlertid ikke et ønske om flere tiltak, men et tydelig uttrykt behov for mer tid og kapasitet til å kunne ta i bruk de ressursene som allerede finnes. Unntaket her er barnehagemyndighetene, som etterlyser spesifikke ressurser og tiltak for å styrke sin egen rolleutøvelse.

9.2 De viktigste hemmende og fremmende faktorene

Den klart mest dominerende hemmende faktoren for regeletterlevelse er mangelen på kapasitet (for få ansatte) og kompetanse. Som nevnt over, kan disse utfordringene fremstå som en svikt i forutsetningene som forplanter seg til nesten alle andre deler av barnehagens virksomhet.

Et fragmentert og skjønnspreget regelverk står frem som en annen hemmende faktor. Som påpekt innledningsvis, har barnehageloven blitt endret en rekke ganger og fremstår som uoversiktlig og lite brukervennlig. Vår evaluering bekrefter at dette ikke bare er en teoretisk svakhet, men en reell barriere. Uklarheter og stort tolkningsrom i sentrale bestemmelser, som kravet om «tilstrekkelig bemanning» (§ 26) og organiseringen av myndighetsrollen (§ 11), skaper usikkerhet, ulik praksis og gjør det krevende for aktørene å vite hva som forventes.

Videre er det som ofte fremstår som en underdimensjonert barnehagemyndighet en vesentlig hemmende faktor. Dette gjelder spesielt i små og mellomstore kommuner, der myndighetsrollen mangler kapasitet, kompetanse og reell uavhengighet fra eierrollen. Dette svekker kvaliteten på veiledning og tilsyn, og skaper en risiko for at likebehandlingsprinsippet ikke ivaretas.

Til sist vil vi også trekke frem systemsvakheter i internkontrollen som en hemmende faktor med hensyn til regeletterlevelse. Internkontrollen, som skal sikre etterlevelse, blir ofte nedprioritert på grunn av den samme ressursmangelen det er ment å avdekke. Dette medfører økt risiko for mangler på øvrige områder, og at manglene ikke fanges systematisk opp.

Hva er det så som fremmer etterlevelse av regelverket? Eller sagt på en annen måte: Hva kjennetegner de som lykkes, og hva er god praksis? Vår konklusjon er at aktørene som i større grad etterlever regelverket, kjennetegnes av at de har lykkes med å motvirke de hemmende faktorene. De har tilstrekkelige ressurser, høy og relevant kompetanse, og en ledelse som

prioriterer systematisk kvalitetsarbeid. Vi har basert på dette identifisert konturene av det som kan beskrives som «god praksis» på to nivåer:

- På kommunenivå kjennetegnes god praksis av en **kapabel og uavhengig barnehagemyndighet**. Dette innebærer en kommuneledelse som har sikret en reell organisatorisk adskillelse mellom eier- og myndighetsrollen, og som har avsatt tilstrekkelige ressurser til at myndigheten kan utøve sine oppgaver med høy kompetanse. En slik myndighet gjennomfører risikobaserte tilsyn, gir proaktiv og kvalifisert veiledning, og fungerer som en reell støtte for alle barnehager i kommunen, uavhengig av eierskap.
- På barnehageeier- og barnehagenivå kjennetegnes god praksis av en **ressurssterk og lærende organisasjon**. Dette innebærer en eier som prioriterer bemanning utover minimumsnormen og investerer i systematisk kompetanseheving for hele personalgruppen. I disse barnehagene er internkontroll et levende verktøy for forbedring, og det er en etablert kultur for åpenhet, refleksjon og avviksmelding. Ledelsen, både på eier- og styrernivå, tar et aktivt ansvar for å omsette regelverkets krav til felles praksis.

Forskjellen mellom de som lykkes og de som strever, ligger altså ikke primært i vilje, men i forutsetninger. De som lykkes, har en robust grunnmur av ressurser og kompetanse som gjør dem i stand til å jobbe systematisk med kvalitet, og å reflektere rundt betydningen av bestemmelsene i regelverket slik at de får en god forståelse av hva disse betyr i praksis. De som ikke lykkes, er fanget i en evig «brannslukking» der man har mer enn nok med å håndtere den daglige driften. For å løfte de som strever, må gapet mellom deres forutsetninger og lovens krav reduseres.

9.3 Anbefalinger

For å legge til rette for økt regeletterlevelse, og spredning av det som kan anses som god praksis både på barnehage-, barnehageeier- og barnehagemyndighetsnivå, mener vi det er behov for at nasjonale utdanningsmyndigheter tar initiativ til flere til dels omfattende tiltak.

Basert på evalueringens funn og konklusjoner ønsker vi å fremme følgende anbefalinger:

1. Barnehageloven bør gjennomgås og revideres med formål om en struktur og et innhold som i økt grad tydeliggjør ansvarsfordelingen mellom aktørene i sektoren.
2. Det bør i en gjennomgang av regelverket rettes oppmerksomhet mot de rettslige standardene, da disse synes å være særlig utfordrende for sektor å forholde seg til. Siden innholdet i de rettslige standardene kan variere over tid, bør lovgiver og direktoratet ha spesiell oppmerksomhet rettet mot hva som er de reelle kravene til enhver tid.
3. Bemanningsnormen og kravene om tilfredsstillende bemanning bør gjennomgås med formål om å tydeliggjøre kravene og redusere tolkningsrommet. I tillegg bør det vurderes hvorvidt bemanningskravene bør styrkes for å redusere det som fremstår som et vesentlig gap mellom dagens bemanningsnorm og det som er å anse som tilfredsstillende bemanning.

4. Tiltak for å øke rekrutteringen til barnehagelæreryrket bør opprettholdes og styrkes, for å motvirke dagens utvikling der det blir stadig mer utfordrende å rekruttere barnehagelærere.
5. Barnehageloven § 11 om uavhengig organisering bør revideres. Lovteksten bør presiseres for å fjerne tvil om hvordan skillet mellom eier- og myndighetsrollen skal ivaretas i praksis. Det bør også vurderes om det er behov for ytterligere veiledning om mulighetene for forpliktende interkommunalt samarbeid.
6. Nasjonale utdanningsmyndigheter bør vurdere å utvikle en nasjonal kompetansepakke for barnehagemyndigheter. En slik pakke kan for eksempel omfatte et standardisert opplæringsløp i forvaltningsrett, tilsynsmetodikk og sentrale deler av barnehageloven for å sikre et felles kompetansegrunnlag.
7. Det bør legges til rette for en styrket praksis når det gjelder barnehagemyndighetenes risikovurderinger og tilsyn. Krav om risikovurderinger bør tydeliggjøres i loven, og det bør utarbeides veiledere som støtter barnehagemyndighetene i gjennomføringen av påseansvaret, og som klargjør formalkrav knyttet til gjennomføringen av tilsyn.
8. Det bør iverksettes tiltak for å øke kvaliteten i rapporteringen om tilsyn som er gjennomført av kommunal barnehagemyndighet. Et mulig grep kan være å flytte ansvaret for rapporteringen fra barnehagene til barnehagemyndigheten.
9. Det bør vurderes å stilles krav om å gjøre rapporter fra tilsyn gjennomført av barnehagemyndighetene tilgjengelig enten via egne nettsider eller gjennom en felles portal.

Referanser

Askim, J. (2013). Tilsyn ved selvsyn: Kan det fungere? Lærdommer fra barnehagesektoren. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 29(1), 10-29.

Aaseth, H. M., Elvethon, E. Løkken, I. M., Nilsen, T. R., Moser, T. (2021) Mobbing i barnehager – en kunnskapsoversikt. Rapport.

Barnehageloven (2005). Lov om barnehager (LOV-2005-06-17-64). Lovdata: <https://lovdata.no/lov/2005-06-17-64>

Blake, O., Glaser, M., Bertolini, L. og te Brömmelstroet, M. (2021). How policies become best practices: a case study of best practice making in an EU knowledge sharing project. *European Planning Studies*, 29(7), 1251-1271. <https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1840523>

Bretschneider, S., Marc-Aurele, F. J., Jr. og Wu, J. (2004). “Best Practices” Research: A Methodological Guide for the Perplexed. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(2), 307-323. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui017>

Bufdir. (2021, 23. juni). Veiledning til FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD). [Veiledning til FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne \(CRPD\) | Bufdir](#)

Callegaro, M. (2008). «Social Desirability.» *Encyclopedia of Survey Research Methods*. Sage Publications Inc: Thousand Oaks, CA.

Deloitte (2022): *Evaluering av tilsynsarbeid. Tilsyn på opplærings- og barnehageområdet i perioden 2014 til 2021*. Evaluering på oppdrag for Utdanningsdirektoratet. Rapport.

Deloitte (2024): *Barnehagesektorens forståelse, implementering og etterlevelse av barnehageloven kapittel VIII Psykososialt barnehagemiljø*. Evaluering på oppdrag for Utdanningsdirektoratet. Rapport.

Eckhoff, T. 1983. Statens styringsmuligheter, særlig i ressurs- og miljøspørsmål. Oslo: Tano Aschehoug

Endringslov til barnehageloven. (2025). Lov om endringer i barnehageloven (styring og finansiering av barnehagesektoren (LOV-2025-06-20-100). Lovdata: <https://lovdata.no/lov/2025-06-20-100>

Fagerholt, R. A., Myhr, A., Stene, M., Haugset, A. S., Sivertsen, H., Carlsson, E. og Nilsen, B. T. (2019). Spørsmål til Barnehage-Norge 2018. Trøndelag Forskning og Utvikling. [Spørsmål til Barnehage-Norge 2018 | udir.no](#)

Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager. (2017). Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager (FOR-2017-06-22-1049). Lovdata: <https://lovdata.no/forskrift/2017-06-22-1049>

Gulbrandsen, L. (2005). Mangel på førskolelærere – et evig tilbakevendende problem. *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 22, 11-18.

Gulbrandsen, L. (2018). Barnehagelærere – fra mangel til overskudd. *Søkelys på arbeidslivet*, 35, 43-55.

Gulbrandsen, L & Os, E. (2022). Liten, men god. Om kompetansebehov i små barnehager i Oslo og Viken. NOVA rapport.

Gulbrandsen, L., Hansen, J.E., Moser, T., Munthe, Ø. (2026). Barnehagelærere -Yrkesgruppen som igjen begynte å slutte. Institutt for barnehagelærerutdanning (OsloMet), Lesesenteret (UiS), Læringsmiljøsentret (UiS), Velferdsforskningsinstituttet NOVA (OsloMet).

Helsedirektoratet. (2022). *Samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier*. Nasjonal veileder. <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/samarbeid-om-tjenester-til-barn-unge-og-deres-familier>.

Hansen, I. L., Jensen, R. S., Fløtten, T. (2020). *Trøbbel i grenseflaten: samordnet innsats for utsatte barn og unge* (Fafo-rapport 2020:02). Fafo. <https://www.fafo.no/publikasjoner/fafo-rapporter/trobbel-i-grenseflatene>.

Haugset, A. S. (2018). Institusjonelt eiermangfold og et likeverdig barnehage tilbud. *Nordisk barnehageforskning*, 17 (1).

Haukedal, K. S., Reigstad, E. og Reigstad, I. (2024). «En må se opp, en må se ned, en må balansere». Kommunen som barnehageeier og barnehagemyndighet – kommunalsjefers beskrivelse av egen rolleutøvelse. I Larsen, E., Gilje, J. og Haukedal, K. S. (red.) *Samhandling, kompetansebygging og ledelse i barnehage og skole* (s. 43-60). Cappelen Damm Forskning.

Homme, A., Danielsen, H., Ludvigsen, K. (red.). (2023). Fra «bør» til «skal» - Rammeplan for barnehagen i et implementeringsperspektiv. Bergen: Vigmostad og Bjørke.

Kringlebotten, Marit og Audun Langørgen. (2020). Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2020. Statistisk Sentralbyrå, rapport 2020/48.

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2024). Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner: Med prinsipper og retningslinjer. Veileder. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-om-statlig-styring-av-kommuner-og-fylkeskommuner/id2791598/>

Kommuneloven. (2018). Lov om kommuner og fylkeskommuner (LOV-2018-06-22-83). Lovdata: <https://lovdata.no/lov/2018-06-22-83>

Kunnskapsdepartementet. (2017). Høringsnotat: Forslag til endringer i barnehageloven, opplæringsloven, friskoleloven og forskrift om pedagogisk bemanning. <https://www.regjeringen.no/contentassets/f553bc3643c440bc92cb264224a63041/horingsn>

[otat-forslag-til-endringer-i-barnehageloven-opplaringsloven-friskoleloven-og-forskrift-om-pedagogisk-bemanning.pdf](#).

Kunnskapsdepartementet. (2025a, 28. april). Årets søkertall til universiteter, høyskoler og fagskoler: Kraftig økning i søkingen til sykepleie og grunnskolelærer. Hentet 27. januar 2026 fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/arets-sokertall-til-universiteter-hoyskoler-og-fagskoler-kraftig-okning-i-sokingen-til-sykepleie-og-grunnskolelærer/id3098444/>

Kunnskapsdepartementet (2025a, 3. desember). *Hvem har ansvar for hva i barnehagesektoren*. [Hvem har ansvar for hva i barnehagesektoren - regjeringen.no](#).

Lovdata (uten år). *Hjemmelsregister. Sentrale forskrifter som er hjemlet i Lov om barnehager*. Hentet 28. januar 2026 fra: [Sentrale forskrifter hjemlet i Lov om barnehager \(barnehageloven\) - Lovdata](#)

Lund, I., Godtfredsen, M., Helgeland, A., Nome, D. Ø., Kovac, B. V., & Cameron, D. L. 2015. Hele barnet, hele løpet; Mobbing i barnehagen. Rapport.

Meld. St. 41. (2008-2009). *Kvalitet i barnehagen*. Kunnskapsdepartementet. [St.meld. nr. 41 \(2008-2009\) - regjeringen.no](#).

Meld. St. 7. (2009-2010). *Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene*. [Meld. St. 7 \(2009 – 2010\) - regjeringen.no](#)

Meld. St. 19. (2015-2016). *Tid for lek og læring – bedre innhold i barnehagen*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-19-20152016/id2479078/>

Naper, L. R., Myhr, A., og Haugset A. S., 2023. Spørsmål til Barnehage-Norge 2023. (Rapport nr. 2023:01467). SINTEF. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/2023/sporsmal-til-barnehage-norge-2023/>

NOU 2012: 1. (2012). *Til barnas beste*. Kunnskapsdepartementet. [NOU 2012: 1 - regjeringen.no](#)

NOU 2015: 2. (2015). *Å høre til – virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*. Kunnskapsdepartementet. [NOU 2015: 2 - regjeringen.no](#)

Ot.prp. nr. 72. (2004-2005). *Om lov om barnehager (barnehageloven)*. [Ot.prp. nr. 72 \(2004-2005\) - regjeringen.no](#)

Prop. 96 L (2019-2020). *Endringer i folkehøyskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m. (samleproposisjon)*. Kunnskapsdepartementet. [Prop. 96 L \(2019–2020\) - regjeringen.no](#)

Prop. 100 L (2020-2021). *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)*. Kunnskapsdepartementet. [Prop. 100 L \(2020–2021\) - regjeringen.no](#)

Prop. 82 L (2021-2022). *Endringer i barnehageloven (selvstendig rettssubjekt, forbud mot annen virksomhet, meldeplikt m.m.)*. Kunnskapsdepartementet. [Prop. 82 L \(2021-2022\) - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

Rambøll (2012) Undersøkelse om kommuner som barnehagemyndighet. Sluttrapport. [kommunen-som-barnehagemyndighet.pdf](#)

Regjeringen. (2025a, 10. desember). 7,2 millioner kroner til rekruttering av flere barnehagelærere. Pressemelding. Hentet 27. januar 2026 fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/72-millionar-kroner-til-rekruttering-av-fleire-barnehagelararar/id3142310/#:~:text=Eit%20av%20fleire%20tiltak%20regjeringa%20har%20sett%20i,fem%20utdanningsinstitusjonar%20%C3%A9in%20million%20kroner%20kvar%20til%20rekrutteringstiltak>

Regjeringen. (2025b). CRPD gjelder som norsk lov fra 1. januar 2026. Pressemelding 19. desember 2025. Hentet 6. februar 2026 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/crpd-gjelder-som-norsk-lov-fra-nyttar/id3144047/>.

Sandberg, K. (2016). «Barnets beste i skolen». I Andenæs, K. og Møller, J. (Red.), *Retten i skolen: Mellom pedagogikk, juss og politikk mellom pedagogikk, juss og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Spencer, L. M., Schooley, M. W., Anderson, L. A., Kochtitzky, C. S., DeGroff, A. S. og Devlin, H. M. (2013). Seeking Best Practices: A Conceptual Framework for Planning and Improving Evidence-Based Practices. *Preventing Chronic Disease*, 10, E207. <https://doi.org/10.5888/pcd10.130186>

Statistisk sentralbyrå. (2025). Barnehager har nesten dobbelt så høyt sykefravær som andre næringer. Hentet 2. februar 2026 fra: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/arbeidsmiljo-sykefravaer-og-arbeidskonflikter/statistikk/sykefravaer/artikler/barnehager-har-nesten-dobbelt-sa-hoyt-sykefravaer-som-andre-naeringer>

Statped. (2026a, 19. januar). Hvem gjør hva på ASK-området. [Hvem gjør hva på ASK-området. | statped.no](#).

Statped. (u.å.a). Alternativ og supplerende kommunikasjon. Hentet 26. februar 2026 fra: [Alternativ og supplerende kommunikasjon. | statped.no](#).

Statped. (u.å.b). Opplæringspakker på ASK. Hentet 26. februar 2026 fra: [Opplæringspakker på ASK | statped.no](#).

Statped. (u.å.c). Ressurser og verktøy. Hentet 26. februar 2026 fra: [Ressurser og verktøy | statped.no](#).

Statsforvalteren. (2024, 8. april). Regional ordning for barnehager. <https://www.statsforvalteren.no/nb/portal/Barnehage-og-opplaring/lokal-kompetanseutvikling-i-barnehage-og-grunnopplaring/regional-ordning-for-barnehager/>

Sverdrup, Sidsel. (2002). *Evaluering. Faser, design og gjennomføring*. Oslo: Fagbokforlaget.

Tøssebro, J., Berg, B. Bruteig, R., Caspersen, J. og Wendelborg C. (2025). Lovendringer møter kommunal hverdag. Delrapport 2 fra evaluering av endringer i velferdstjenestelovene. NTNU Samfunnsforskning.

Universitetet i Stavanger. (2025a). Skal kartlegge utfordringer og muligheter i rekrutteringen til barnehagelæreryrket. Hentet 27. januar fra: <https://www.uis.no/nb/forskning/filiorum-senter-for-barnehageforskning/barnehage/skal-kartlegge-utfordringer-og>

Universitetet i Stavanger. (2025b, 27. august). Læringsmiljøprosjektet. [Læringsmiljøprosjektet](#).

Utdanningsdirektoratet. (2018a, 6. juni). Hvem har ansvaret for å tilrettelegge? [Hvem har ansvaret for å tilrettelegge? | udir.no](#)

Utdanningsdirektoratet. (2018b, 6. juni). Sakkyndig vurdering eller annen dokumentasjon. [Sakkyndig vurdering eller annen dokumentasjon | udir.no](#)

Utdanningsdirektoratet. (2023, 17. oktober). *Kommunens rolle som barnehagemyndighet*. <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/barnehage/kommunens-rolle-som-barnehagemyndighet/>

Utdanningsdirektoratet. (2024a, 1. august). *Veileder om internkontroll for barnehage- og opplæringssektoren*. [Veileder om internkontroll for barnehage- og opplæringssektoren | udir.no](#)

Utdanningsdirektoratet. (2024b, 1. august). Alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK). [Alternativ og supplerende kommunikasjon \(ASK\) | udir.no](#)

Utdanningsdirektoratet. (2024c, 1. august). Regelverket for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK). [Regelverket for alternativ og supplerende kommunikasjon \(ASK\) | udir.no](#).

Utdanningsdirektoratet. (2024d, 30 mai) [Læringsmiljøprosjektet](#).

Utdanningsdirektoratet. (2024e). Utredning av behovet for en helhetlig revidering av barnehageloven. Dato: 18.12.2024.

Utdanningsdirektoratet. (2024f, 3. juni). Statsforvalternes tilsyn med barnehage- og opplæringsområdet 2023. [Statsforvalternes tilsyn med barnehage- og opplæringsområdet 2023 | udir.no](#)

Utdanningsdirektoratet. (2025a, 17. februar). *Fakta om barnehager 2024*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/analyser/2025/fakta-om-barnehager-2024/>

Utdanningsdirektoratet. (2025b, 5. desember). *Felles nasjonalt tilsyn med kommuner og privatskoler i 2026*. [Felles nasjonalt tilsyn med kommuner og privatskoler i 2026 | udir.no](#)

Utdanningsdirektoratet. (2025c, 25. juni). Statsforvalternes tilsyn i 2024. [Statsforvalternes tilsyn i 2024 | udir.no](#)

Utdanningsdirektoratet. (2025d, 2. desember) *Metodehåndbok for tilsyn*.

<https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/metode-for-tilsyn/>

Utdanningsdirektoratet. (2025e, 30. januar). Veilederen Spesialpedagogisk hjelp.

<https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/spesialpedagogisk-hjelp/Spesialpedagogisk-hjelp/>

Utdanningsdirektoratet. (2025f, 19. mars). Veileder om tilstrekkelig bemanning i barnehagen.

<https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/barnehage/tilstrekkelig-bemanning-barnehagen/>

Utdanningsdirektoratet. (2025g, 17. februar). [Barnets beste-vurderinger og retten til å bli hørt. | udir.no](#)

Utdanningsdirektoratet. (2026a, 12. Februar). Kollektiv kompetanseutvikling i barnehage og grunnskole. <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kompetanseutvikling/kollektiv-kompetanseutvikling-barnehage-grunnskole/>

Utdanningsdirektoratet. (2026b, 19. februar). Fakta om barnehager 2025. [Fakta om barnehager 2025 | udir.no](#)

Utdanningsdirektoratet. (u.å.a.). Om barnehagen. Tall for oppholdsareal, åpningstid, kostpenger, foreldrebetaling og tilsyn. Hentet 28. januar 2026 fra: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/om-barnehagen/>

Utdanningsdirektoratet. (u.å.b). Dispensasjoner i barnehage. Hentet 22. februar 2026 fra: [Dispensasjoner i barnehage | udir.no](#)

Utdanningsdirektoratet. (u.å.c). Pedagognormen. Hentet 22. februar 2026 fra: [Pedagognormen | udir.no](#)

Utdanningsdirektoratet. (u.å.d.). Regelverk for barnehage. Hentet 22. februar 2026 fra: [Regelverk for barnehage | udir.no](#).

Veselý, A. (2011). Theory and methodology of best practice research: a critical review of the current state. *Central European Journal of public policy*, 5(02), 98-117. <https://scholar.archive.org/work/dgbhn4omyjarbbu76v7emgow2q/access/wayback/http://www.cejpp.eu:80/index.php/ojs/article/download/99/81>

Wendelborg, C., Røe, M., Buland, T. (2018). *Læringsmiljøprosjektet: sluttrapport for evalueringen av Læringsmiljøprosjektet*. NTNU Samfunnsforskning. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/evaluering-av-laringsmiljoprojektet-sluttrapport/>.

Østrem, S. Østrem, S., Bjar, H., Føsker, L.R., Hogsnes, H.D., Jansen, T.T., Nordtømme, S. og Tholin, K.R. (2009). Alle teller mer. En evaluering av hvordan Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver blir innført, brukt og erfart. Rapport 1/2009. Tønsberg: Høgskolen i Vestfold.

Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee (“DTTL”). DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL and Deloitte NSE LLP do not provide services to clients. Please see www.deloitte.com/about to learn more about our global network of member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte provides leading professional services to nearly 90% of the Fortune Global 500® and thousands of private companies. Our people deliver measurable and lasting results that help reinforce public trust in capital markets and enable clients to transform and thrive. Building on its 180-year history, Deloitte spans more than 150 countries and territories. Learn how Deloitte’s approximately 460,000 people worldwide make an impact that matters at www.deloitte.com